

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
VOTE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 6 juin 1908, à 2 heures 1/2.

PAR

N. QUIRI

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
AUDIBERT, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1908

THESE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
VOTE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

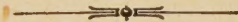
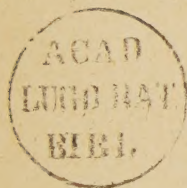
Le samedi 6 juin 1908, à 2 heures 1/2.

PAR

N. QUIRI

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur.
AUDIBERT, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1908

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ADOLPH. — Le vote obligatoire (*Thèse*, 1901).
- BENOIST (CHARLES). — L'organisation du suffrage universel (*Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1895).
- BLOCK. — Dictionnaire de la politique.
- BOURGEOIS. — Solidarité (5^e édit. 1906).
- BOUTMY. — La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellineck. (*Ann. des Sc. polit.*, année 1902).
- COMTE (AUGUSTE). — Système de politique positive.
- COUTANT. — Le vote obligatoire (*Thèse*, 1898).
- DEPLOIGE. — Le vote obligatoire en Suisse (*Revue générale de Belgique*, mars 1893).
- DOUMERGUE. — Les origines historiques de la déclaration des droits de l'homme. (*Rev. du droit public*. Année 1904).
- DUPRIEZ. — L'organisation du suffrage universel en Belgique (Paris, 1901).
- DUTHOIT. — Le vote secret, obligatoire, plural.
— Le suffrage de demain.
- ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel (3^e édit., 1903).
- FERNEUIL. — Les principes de 1789 et la science sociale.

- JELLINECK. — La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, traduction FARDIS, Préface de M. LARNAUDE (Paris, 1902).
- Réponse à M. Boutmy (*Revue du droit public*, année 1902).
- LAFFITTE. — Le suffrage universel et le régime parlementaire.
- La réforme électorale en Belgique.
- LEPORINI. — Le vote politique obligatoire et sanctionné par une peine (Palermo, 1893).
- MOREAU. — Le vote obligatoire (*Revue politique et parlementaire*, mars 1896).
- ORLANDO. — Du fondement juridique de la représentation politique. (*Revue du droit public*, année 1895).
- PIERRE (EUGÈNE). — Traité de droit politique et parlementaire.
- ROUSSEAU (J.-J.). — Le Contrat social.
- SCHEYNEN ET HOLVOET. — Recueil de droit électoral.
- STUART-MILL. — Le gouvernement représentatif.

INTRODUCTION

L'abstention électorale est un fait beaucoup plus répandu qu'on ne serait tenté, à première vue, de l'imaginer.

Lorsque nous parcourons les résultats d'une élection, notre attention se porte tout entière sur le chiffre des suffrages obtenus par chaque candidat, et nous ne nous attardons guère à comparer le nombre des votants et celui des inscrits.

Les candidats, eux-mêmes, savent que la proportion des abstentionnistes reste sensiblement constante : aussi ne font-ils entrer en ligne de compte dans leurs prévisions et leurs calculs que le total ordinaire des votants ; ils considèrent comme acquis que, dans telle circonscription, il faut, pour être élu, obtenir huit mille voix, car, sur vingt mille inscrits par exemple, quinze ou seize mille seulement se rendront aux urnes.

En France, pays où la vie politique est pourtant

intense, les abstentions varient de 20 à 30 0/0, et le plus souvent se fixent aux environs de 25 0/0, soit à peu près un quart des électeurs qui dédaignent ou négligent de faire usage de leurs droits.

On ne peut pas dire que le sentiment public en soit bien vivement offusqué. Par habitude ou indifférence, on ne se préoccupe ordinairement pas de l'abstention. Les hommes politiques en tirent quelquefois argument pour combattre certaines lois, mais l'argument ne produit jamais grand effet. De loin en loin, quelques théoriciens en prennent acte et réclament le vote obligatoire, mais sans réussir à passionner l'opinion. La discussion classique renaît alors, sans du reste avancer d'un pas : le vote est-il un droit, ou bien un devoir ? On appuie de solides déductions l'une et l'autre thèse, sans parvenir à ruiner aucune d'elles. En fin de compte, le *statu quo* bénéficie de cette incertitude.

A la réflexion néanmoins, l'abstention apparaît sinon très choquante, du moins assez déconcertante. On a institué le suffrage universel comme un moyen péremptoire et sans appel de régler les conflits politiques et sociaux ; on l'a présenté comme l'accord du fait et du droit, ou, plus précisément encore, comme la traduction en droit public du fait qui s'impose, puisque tous, ainsi, se trouvent appelés à régler les affaires de tous ; or voici que le règlement

laisse subsister un doute. Tous ont été conviés à donner leur avis, mais tous ne l'ont pas donné : un quart des intéressés a gardé un silence qu'on ne sait pas au juste comment interpréter. Point d'interrogation qu'on a le droit de trouver en somme inquiétant ; point noir à l'horizon peut-être. La victoire d'un parti, d'une doctrine, que l'on croyait définitive demeure contestable. Il en résulte évidemment un certain malaise, idéalement au moins, puisque, en fait, l'expérience prouve que nous sommes en présence d'un phénomène à peu près constant dont en pratique on peut ne pas tenir compte.

Cependant, les partisans du vote obligatoire reviennent à la charge ; ils nous offrent comme un remède à ce malaise leur théorie du devoir de voter ; l'adopter c'est parfaire cet accord entre le fait et le droit que le suffrage universel devait réaliser. Au reste, droit et devoir ne marchent-ils pas toujours de pair ?

Mais est-ce bien ainsi qu'il convient de poser la question ? Nous discutons dans l'abstrait, méthode périlleuse en droit public ; nous opposons le devoir au droit, ou nous déduisons l'un de l'autre, sans prendre souci des réalités.

Or, en fait, voici comment le problème se présente : Actuellement tout citoyen jouit, en même temps que du droit de vote, du droit de ne pas en user. Il est libre ou de donner son avis dans la gestion des affai-

res publiques, ou de ne pas l'exprimer, ou même de n'en point avoir. En établissant le vote obligatoire, vous le privez donc d'une liberté dont il était accoutumé à jouir ; vous lui imposez une contrainte nouvelle qu'il n'a jamais connue. Pour restreindre ainsi son indépendance, la société a-t-elle des raisons suffisantes ?

Telle est la question sous sa forme positive et concrète. Car on aura beau raisonner *à priori* sur l'intérêt supérieur de la société : de ces deux réalités, la société et l'individu, la plus incontestablement concrète et vivante c'est encore l'individu. On peut soutenir que la société a une existence distincte de celle des individus qui la composent, mais non pas qu'elle existe avant les individus et au-dessus d'eux. Ce qui nous est donné d'abord c'est l'individu, et la société, qu'elle soit d'origine spontanée ou conventionnelle, est faite pour lui, et non pas lui pour elle. Par un effort d'abstraction et pour la commodité du raisonnement nous nous élevons à la conception d'un intérêt social que nous opposons aux intérêts individuels : celui-là n'est en réalité que la garantie et la condition du maintien de ceux-ci. C'est pourquoi il est absurde de prétendre que la société doit assurer le respect intégral de toutes les libertés, car celles-ci se limitent naturellement les unes les autres, et la société a précisément pour rôle d'établir

entre elles un équilibre harmonieux ; mais elle ne doit aussi les supprimer ou les restreindre que dans la mesure où elles seraient incompatibles avec le maintien de cet équilibre, de ce que nous appelons en somme le bon ordre. Autrement, il y aurait duperie, la société nous retirant un avantage pour ne nous en donner aucun autre en échange ; de protectrice elle deviendrait persécutrice et tendrait à justifier les sophismes anarchistes.

Lors donc qu'on se trouve en présence d'une obligation nouvelle à introduire dans le système des lois il faut se poser trois questions :

D'abord et surtout, la liberté qu'on se propose d'anéantir ou de limiter est-elle de nature à compromettre l'ordre social ? Cette question ne se posera évidemment que pour la forme s'il s'agit de la liberté de tuer ; de même encore s'il s'agit de la liberté de tirer vengeance d'une injustice ou d'une injure. Mais infiniment plus délicate apparaîtra la question, si l'on considère le droit de s'associer ou d'enseigner ; dans ce dernier exemple nous arrivons à la limite même où le conflit entre le libre exercice des droits individuels et le devoir de contrôle de l'État se présente sous sa forme la plus aiguë. Pour trancher le débat il faudra tenir compte alors des circonstances, de l'opinion... les difficultés à surmonter peuvent être considérables.

En est-il ainsi pour l'institution du vote obligatoire ? C'est ce que nous aurons à examiner.

En second lieu, le degré de l'utilité de la contrainte proposée, une fois établi, il faut se demander si elle peut être respectée sans recourir à des mesures trop vexatoires, ou, plus exactement, si les moyens de coercition et les sanctions qu'elle implique sont en rapport, et non pas hors de proportion, avec l'intérêt social en jeu. Par exemple, on ne peut nier, qu'au point de vue de l'égalité fiscale, l'impôt sur le revenu soit, en principe, le plus satisfaisant ; mais le progrès de justice, qu'il permet de réaliser, vaut-il que nous nous résignions à subir les procédés d'inquisition que son application comporte ?

C'est une question encore débattue, analogue à celle que nous devons nous poser au sujet du vote obligatoire.

Enfin, l'efficacité que l'on se promet du régime de l'obligation n'est-elle point un leurre ? le remède agira-t-il ?

Pour reprendre l'exemple fiscal de tout à l'heure, les mesures d'inquisition les plus rigoureuses aboutiront-elles à une juste évaluation du revenu ? Beaucoup de gens ne réussiront-ils pas à s'y soustraire ? ou bien encore, comme c'est le cas pour l'obligation scolaire, ne se produira-t-il pas une conspiration

tacite pour laisser tomber en désuétude les dispositions de la loi ?

Tel est le troisième point à examiner.

Mais, avant de résoudre ces trois questions, il n'est pas sans intérêt d'essayer de définir la nature du droit de vote. Si, en effet, les mots nous avaient abusé, si le prétendu droit de vote n'avait jamais été conçu, ni par les citoyens qui l'ont revendiqué, ni par le législateur qui le leur a conféré, comme un droit, mais bien comme une fonction, ou comme un devoir, de quoi prendrait-on maintenant texte pour se prévaloir d'une liberté, d'une faculté de s'abstenir ?

Nous allons donc exposer préalablement la controverse entre partisans de ces différentes thèses, sans prétendre d'ailleurs à les départager, du moins en droit.

CHAPITRE PREMIER

NATURE DU DROIT DE VOTE

On distingue ordinairement deux théories sur la nature du droit de vote ; les uns le considèrent réellement comme un droit individuel : droit naturel ou droit acquis ; les autres y voient l'exercice d'une fonction que la société souveraine confère à l'individu. Les premiers en concluent naturellement que l'obligation se conçoit mal, car le propre d'un droit c'est de pouvoir s'exercer, ou non, au gré de celui qui le possède ; les seconds, au contraire, que toute fonction comporte l'obligation d'en remplir les charges.

Néanmoins, comme nous le verrons, cette théorie du vote-fonction justifie encore insuffisamment le vote obligatoire, tel qu'on le pratique en Belgique, par exemple.

Aussi estimons-nous que, pour être exacts et com-

plets, il y a lieu de distinguer trois théories : celle du vote-droit, celle du vote-fonction et celle du vote-devoir.

§ 1. — Le vote-droit.

Cette théorie, qui nous semble aujourd'hui toute simple, est d'origine assez récente : elle se rattache en effet à la théorie plus générale des droits individuels, qui est elle-même moderne. Dans l'antiquité, la cité, lien à la fois politique et religieux, dominait et pour ainsi dire absorbait en elle l'individu. La seule réalité qui, tout en lui restant soumise, eût au regard de l'homme antique sa part d'influence à côté de la cité, c'était la famille, lien social et religieux. En dehors de la raison d'État et de l'autorité du paterfamilias, il n'y avait rien qui pût juridiquement, ou même moralement, contrebalancer ces deux forces.

Le christianisme et l'anarchie du moyen âge firent surgir la notion d'un droit individuel. Mais le premier restreignit aux choses de la conscience le domaine de ce droit ; quant à l'anarchie féodale, elle ne mit au jour que le droit du noble, dont l'indépendance se fondait sur la propriété ou « domaine éminent » de la terre.

D'ailleurs, la monarchie fit bientôt revivre, sous une autre forme, la vieille théorie des juristes romains ; l'État tout-puissant s'incarne alors dans la personne d'un roi de « droit divin ».

Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que la notion des droits individuels reparaît, plus fortement étayée, cette fois, sur la conception de l'état de nature, hypothèse arbitraire et peu défendable à coup sûr, si on veut la prendre au pied de la lettre, mais qu'il convient d'interpréter plutôt comme une sorte de symbole ; ainsi entendue elle signifie que, de ces deux termes : individu et société, celui qui doit primer l'autre, c'est l'individu, la société n'étant que l'œuvre de cet être libre pour garantir aux autres et à soi-même une somme toujours égale de liberté (1).

J.-J. Rousseau pose ainsi le problème, dont le *Contrat social* fournit la solution : « Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et *reste aussi libre qu'auparavant* (2). »

Dans ces conditions, il est presque superflu de se

1. Voy. opinion Jellinek. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, pages 11 et 12.

2. *Contrat Social*, I, 6.

demander si le principal théoricien de l'état de nature se prononce pour le vote-droit. Bien qu'il n'ait pas traité spécialement la question, la logique de son système y aboutit fatalement. On cite pourtant de lui ce texte, jeté au hasard d'un autre développement : « J'aurais ici bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, *droit que rien ne peut ôter aux citoyens...* Mais cette importante matière demanderait un traité à part (1). » L'affirmation est nette, quoique non justifiée ; elle concorde d'ailleurs parfaitement avec ses principes.

Ainsi le citoyen, par son vote, exerce son contrôle sur les affaires de la société, qui sont les siennes, puisque la société, être de raison, comme on disait alors, ne consiste que dans l'ensemble des individus qui la composent et n'a ni droits ni existence à part. Il en résulte que le citoyen est libre de renoncer à ce contrôle et d'accepter d'avance les décisions prises sans son concours. N'est-ce pas au reste la loi naturelle de tout groupement libre ?

A cette théorie l'on fait, à vrai dire plusieurs objections :

1° On observe d'abord que le contrat social n'est pas aussi librement consenti que les autres contrats ; il s'impose en réalité à l'individu obligé de le subir

1. *Contrat Social*, IV, I.

sans l'avoir la plupart du temps consenti. Impossible par suite d'assimiler complètement la société à un groupement libre. Rousseau, lui-même, n'en convient-il pas lorsqu'il écrit : « Si, lors du pacte social, il s'y trouve des opposants, leur opposition n'invalide pas le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris ; ce sont des étrangers parmi les citoyens. Quand l'État est constitué, le consentement est dans la résidence ; habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté (1) ? » L'homme, qui naît après la formation du contrat, ne se trouve donc jamais appelé à en débattre les conditions ; d'ailleurs, de pareils faits se rencontrent tous les jours lorsqu'on adhère à un groupement déjà constitué par d'autres. — Sans doute, insiste-t-on, mais, en fait, à moins de vous résoudre à vous expatrier, par cela seul que vous êtes né en France, par exemple, vous devenez citoyen français : l'adhésion au groupe social apparaît donc presque obligatoire. — Dites plutôt que, pour des raisons matérielles et contingentes, qui n'en modifient pas la nature, il est plus difficile à rompre ; qu'à la différence des autres, il est présumé consenti par cela seul qu'on ne l'a pas dénoncé ; mais, tous ces caractères spéciaux n'empêchent pas qu'il reste libre et qu'il puisse être rompu :

1. *Contrat Social*, IV, 2.

n'est-ce pas d'ailleurs ce qui se produit en cas de naturalisation ?

Pacte facultatif ; vote facultatif ; tout cela se tient.

2° On objecte encore la difficulté de justifier la soumission des minorités aux majorités. Si, dit-on, chaque individu détient une part égale de souveraineté, un millionième par exemple si l'État comprend un million de citoyens, pourquoi quatre cents millièmes de souveraineté s'inclinerait-ils devant six cents millièmes ? ou la souveraineté de l'individu est entière et irréductible, ou bien elle n'est qu'un vain mot : la loi des majorités implique la souveraineté de la nation, de la collectivité devant laquelle s'évanouissent les préférences de chacun. — La difficulté n'est pas insoluble autant qu'elle le paraît. Nous sommes en présence de libertés individuelles égales et en principe illimitées : il faut bien qu'une transaction intervienne ; la seule possible, avec un tel point de départ, est la loi des majorités, puisque, d'une part, on ne peut attendre, pour agir, que l'unanimité se forme sur toutes les questions, puisqu'il n'y a, d'autre part, nul critérium indiscutable pour discerner de tous les avis le plus sage. Et donc « chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale », qu'il contribue pour sa part à dégager ; mais, « comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'ac-

quière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd et plus de force pour conserver ce qu'on a » (1) et, puisqu'on en use à charge de revanche, la somme des droits individuels reste constante.

Ainsi droit de vote et loi des majorités ne sont pas logiquement inconciliables.

Rousseau avait parfaitement aperçu le problème et tenté de le résoudre. On a trouvé son explication sophistique et embarrassée. « Le citoyen consent à toutes les lois, écrivait-il, même à celles qu'on passe malgré lui, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelque une. La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale ; c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres. Quand on propose une loi dans l'Assemblée du peuple, ce qu'on leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale, qui est la leur ; chacun, en donnant son suffrage, dit son avis là-dessus, et, du calcul des voix, se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas. Si

1. *Contrat Social*, I, 6.

mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'avais voulu ; c'est alors que je n'aurais pas été libre (1). » Ce raisonnement un peu métaphysique par lequel Rousseau essaie de montrer qu'il existe une sorte d'harmonie préétablie entre l'avis de la majorité et la volonté générale, et facile à transposer en langage positif : la nécessité d'agir exigeant des décisions promptes, qui ne permettent pas d'attendre l'idéale mais chimérique unanimité, sera tenue pour volonté générale la majorité qui est la plus parfaite approximation d'accord réalisable.

3° S'attachant de plus près à la signification du mot « droit » les adversaires de cette théorie tentent encore de la ruiner en déclarant que le droit de vote ne présente pas tous les caractères ordinaires d'un droit. C'est ainsi que le droit de vote, explique M. Coutant (2), ne comporte pas le *jus utendi* et *abutendi*, par lequel se définit le droit moderne de propriété. On ne peut ni le céder, ni le vendre ; il serait donc tout naturel qu'on ne pût pas davantage y renoncer. — L'argument aurait sa valeur, si nous avions défini le droit de vote un droit de propriété. Mais tout droit est-il donc nécessairement un droit

1. *Contrat Social*, IV, 2.

2. *Le vote obligatoire*. (Thèse 1898).

de propriété ? N'existe-t-il pas des droits attachés exclusivement à la personne et par suite incessibles ? la liberté elle-même, conçue comme inaliénable, n'est-elle donc pas un droit ? Pour choisir un exemple plus précis, l'autorité paternelle, les droits du mari sont-ils cessibles ? C'est à de tels droits, et non pas au droit de propriété, qu'il convient d'assimiler juridiquement le droit de vote.

4^e Enfin, dernière objection, on considère comme incompatible la notion du vote-droit et la privation ou la suspension de ce droit dont la société frappe certains de ses membres : les femmes, que bien peu de constitutions appellent à l'électorat, les enfants ou adolescents, que l'on estime encore dépourvus du discernement suffisant, les militaires, les condamnés à certaines peines, dans beaucoup de pays les vagabonds et les nomades. Si le vote est un droit, et la souveraineté un attribut du citoyen, comment la société peut-elle en restreindre ainsi l'exercice ? Mais la société règle seulement ici la pratique de ce droit en privant de l'électorat quelques membres notoirement incapables, indignes. En cela consiste précisément son rôle, à ce que l'exercice normal d'un droit ne soit pas vicié par ceux qui très évidemment ne sont pas à même d'en user. N'a-t-elle pas justement, dans cet esprit, fixé des cas de déchéance paternelle, prononcé l'interdiction légale

ou judiciaire, retiré aux mineurs le plein exercice du droit de propriété ? Voilà pourtant des droits dont nul ne songe à contester le caractère. Pourquoi ne réglerait-on pas également le droit de vote, sans qu'il cesse pour cela d'apparaître comme un droit ? Ici, sans doute, les restrictions frappent l'esprit davantage, parce qu'une moitié du corps social, le sexe féminin, en est privée tout entière ; mais cela même n'est pas du tout inhérent à la notion du vote-droit, et l'on peut fort bien concevoir un groupe social où cette exclusion, arbitraire en somme, ne se rencontrerait pas. Il existe au reste de telles sociétés.

En somme, aucune des raisons que l'on fait valoir contre la thèse du vote-droit ne suffit à l'infirmer. Cette conception est parfaitement logique, cohérente, adaptée à la pratique électorale du suffrage universel.

Reste à savoir si le vote obligatoire se trouve définitivement écarté par la théorie du vote-droit. Ceci fait encore l'objet de quelques discussions.

Le droit de vote, expliquent en effet M. Bardoux, Fouillée, de Broglie, est un droit public, c'est-à-dire un droit d'une espèce spéciale. Il s'exerce non pas seulement dans l'intérêt de l'électeur, mais encore, et surtout, dans l'intérêt de la communauté. Il ne se conçoit donc pas sans un devoir de voter corrélatif. De même, ajoute Rossi, la qualité de juré est à la

fois un droit et un devoir. Bien plus, renchérissent enfin plusieurs publicistes, il n'y a pas, en général, de droit sans devoir, non plus que de devoir sans droit. C'est d'ailleurs ce qu'ont répété à l'envie M. Tallon et Fournier, Wallon, Bardoux la Roche-Joubert, auteurs de différentes propositions de lois déposées au Parlement français, en vue de l'établissement du vote obligatoire. Et M. Fouillée de conclure : si l'électeur a le droit de faire son devoir, il a le devoir d'exercer son droit, sinon il compromet d'autres intérêts que les siens.

Distinguons là deux arguments : d'abord tout droit comporte un devoir. Cela est généralement vrai, à cette réserve près que le devoir corrélatif du droit n'est pas tout à fait semblable à ce droit ; il serait par exemple absurde de soutenir que le droit de se marier comporte le devoir de se marier ; le droit de faire un testament, le devoir de procéder à la confection de cet acte. Non, le droit comporte un devoir différent de ce droit : la puissance paternelle implique le devoir d'en user dans l'intérêt de l'enfant. Le droit de vote implique le devoir de voter librement, loyalement, mais rien de plus.

D'autre part, on se fonde sur la nature particulière du droit de vote dont l'exercice, en tant que droit social, intéresse la société tout entière. M. Graux, à la séance de la Chambre belge du 30 mai 1893, a ré-

futé triomphalement cette manière de voir. « Mais, dit M. le Ministre des Finances, on ne vote pas pour soi-même ; le vote s'exerce dans l'intérêt social ! Est-ce que tout acte de l'homme, qui est utile non seulement à lui-même, mais à ses semblables, constitue donc une fonction sociale et obligatoire ? Mais alors, c'est une fonction que la création de la famille ! n'en est-ce point une autre que le travail ?... *Il n'est guère d'acte humain qui, par le fait même que l'homme vit en société, ne se rattache par quelque côté à l'intérêt de celle-ci.* »

Voilà qui est parfaitement vrai. L'exercice de tout droit, même le plus individuel en apparence, droit de propriété, de tester, ou même de ne rien faire, a en effet des répercussions sociales illimitées, les unes politiques, d'autres économiques, morales, etc. Tirer de là argument pour faire de ce droit un devoir, c'est renoncer à laisser subsister aucun droit qui ne soit sanctionné d'une obligation analogue.

Aussi bien, ceux qui raisonnent de la sorte essaient, plus ou moins consciemment, de souder à la notion du vote-droit une autre notion, celle du vote-fonction ou du vote-devoir, que nous allons maintenant exposer, après avoir une dernière fois constaté que celle du vote-droit se suffit parfaitement à elle-même, sans nulle entorse à la logique juridique.

§ 2. — Le vote-fonction.

Cette théorie a, pour point de départ, l'assimilation du droit de vote à un mandat, par lequel la société donne à l'électeur le pouvoir d'accomplir, en son nom, certains actes, le choix des législateurs par exemple. De même que la conception du gouvernement représentatif repose sur l'idée d'un mandat, confié par le peuple à un nombre restreint d'élus chargés de la confection des lois, de même, le droit de vote consisterait en une sorte de délégation de souveraineté faite par la société à une fraction plus ou moins considérable de ses membres.

Les électeurs votent en quelque sorte par permission de la nation dont ils sont les organes.

Ainsi se trouvent levées toutes les difficultés que laissait subsister, aux regards de quelques-uns, la notion du vote-droit, on s'explique alors la soumission imposée aux majorités qui, par elles-mêmes, ne possèdent non plus de souveraineté que les minorités, mais dont les membres sont seulement chargés d'exercer momentanément le pouvoir. On comprend surtout que tout le monde ne jouisse pas nécessairement du droit de suffrage, la société le confère à son gré, et au mieux de ses intérêts à tel ou tel groupe de citoyens ; certes, elle peut établir le

suffrage universel, si elle croit que d'en restreindre l'exercice à une classe particulière, cela équivaudrait à concentrer arbitrairement la souveraineté dans cette classe privilégiée et risquerait de créer par la suite une agitation dangereuse ; mais elle peut estimer également que cette fonction suppose une capacité suffisante chez celui qu'on en charge, et instituer soit le suffrage à plusieurs degrés, soit le suffrage restreint ; il lui est loisible de supprimer toute consultation électorale, s'il lui semble que l'intérêt bien entendu de l'État le réclame. Il n'y a nulle contradiction, nul sophisme à raisonner ainsi, si l'on admet d'abord la notion du mandat conféré par la société souveraine.

Aussi bien ne doit-on pas s'étonner que cette théorie rencontre surtout des défenseurs parmi ceux qui voient d'un œil peu favorable l'institution du suffrage universel. C'est ainsi que, dans la Constituante, elle eût pour elle les modérés comme Thouret et aussi Sieyès.

Le premier disait très nettement (séance du 11 août 1791) : « La qualité d'électeur est une fonction publique, dont la société a le droit de déterminer la délégation. » Quant à Sieyès, dans son projet de Déclaration des Droits présenté à la Constituante, il écrivait : « Il existe une différence entre les droits naturels et civils et les droits politiques. Elle con-

siste en ce que les droits naturels et civils sont ceux pour le maintien et le développement desquels la société est formée, et les droits politiques ceux par lesquels la société se forme et se maintient... Tous les habitants d'un pays ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté ; *mais tous n'ont pas le droit de prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics.* » Bref, la liberté civile est une fin ; la liberté politique qui a pour conséquence le suffrage universel est un moyen, mais non pas le seul, ni nécessairement le meilleur moyen.

Enfin Barnave, esprit critique, distingue nettement (discours du 11 août 1791) les droits du peuple et la qualité d'électeurs, « que la société dispense pour son intérêt bien entendu... la fonction d'électeur n'est pas un droit ; elle existe pour la société qui a le droit d'en déterminer les conditions. »

Résumons et précisons ; elle existe pour la société et par elle.

C'est évidemment à la même conception qu'il faut rattacher le système censitaire de 1815 à 1848. De même que le monarque « rappelé par la divine Providence », incarnant par conséquent, comme son ancêtre Louis XIV, le sentiment et l'intérêt nationaux, faisait « concession et octroi » de la charte, de même, la loi

octroyait la fonction électorale à une classe déterminée de la société.

C'est encore de cette conception que se réclamait à la Chambre belge M. Beernaert, auteur de la loi sur le vote obligatoire. « On ne vote pas pour soi, expliquait-il, d'accord avec la droite, mais dans l'intérêt de la société. Quel que soit le régime électoral en vigueur dans un pays, c'est la loi, c'est-à-dire l'expression de la volonté nationale, qui détermine quels sont les citoyens appelés à prendre part à la gestion des affaires publiques ; elle leur donne ce droit *non pas pour eux, mais pour elle*, et parce qu'elle estime qu'ils sont en mesure de bien en user dans l'intérêt social... avec raison, je pense, nous l'avons défini naguère une fonction. Et c'est aussi un mandat ; c'est même un mandat à un double point de vue ; mandat de la part de la société qui le confère, mandat aussi relativement aux non-électeurs... Par conséquent, les électeurs, appelés à choisir les députés, n'agissent pas seulement pour eux, mais aussi pour ceux qui ne votent pas. Ils sont chargés des intérêts de ceux-ci comme de leurs propres intérêts. Et dès lors, quoi de plus rationnel et de plus légitime que de leur imposer l'obligation du vote. » (Discours prononcé à la séance du 30 mai 1893.)

Sans doute, du même geste, M. Beernaert inscrivait dans les lois le suffrage universel. Mais on sai-

sit ici la différence : tandis que les théoriciens du vote-droit accordent, en principe, l'électorat à tout citoyen, et ne le retirent, en pratique, qu'aux individus notoirement indignes, les théoriciens du vote-fonction ne consentent une telle libéralité que parce qu'ils croient, au moment où ils font cette concession, l'ensemble des citoyens à peu près en mesure de bien en user. Les uns ne restreignent, les autres n'élargissent les cadres que faute de pouvoir agir autrement.

Enfin, les modernes théoriciens français du vote-fonction laissent aussi percer en général une certaine hostilité contre la loi du nombre. Tels les deux principaux : MM. Charles Benoist et F. Moreau. Le premier déclare, sans ambages (1), que « voter n'est ni l'exercice d'une prétendue souveraineté, ni l'affirmation positive d'un prétendu droit naturel, mais une commission, une charge, une fonction sociale conférée par l'État au profit de l'État. » Il proteste en même temps avec énergie contre la « stupide et muette brutalité des chiffres » et propose de fixer un minimum de capacité pour l'exercice des droits électoraux. Quant à M. Moreau (2), qui parle, lui aussi, de « fonc-

1. Ch. BENOIST. « De l'organisation du suffrage universel » (*Revue des Deux Mondes*), 15 août 1895.

2. F. MOREAU. « Le vote obligatoire » (*Revue politique et parlementaire*, mars 1896.)

tion concédée », il ne dissimule pas qu'à ses yeux le système du vote plural viendrait fort heureusement compléter l'établissement du vote obligatoire.

Aux théoriciens du vote-fonction, le suffrage universel et égalitaire fait donc le plus souvent l'effet d'un pis-aller.

Mais on ne saurait nier que leur système se tient, à une condition toutefois, que tous ne paraissent pas avoir très bien mise en lumière : c'est qu'à l'abstentionniste ne puissent être appliquées d'autres sanctions que celles de la radiation des listes électorales ou de la suppression du droit aux fonctions publiques ; du moment, en effet, que le vote n'est pas un droit, il n'y a nulle raison de conserver au citoyen une fonction qu'il a refusé d'exercer. Il est même assez légitime de prétendre, quoique cette seconde conséquence semble plus contestable, que cette indifférence manifeste à l'intérêt public doit le faire considérer comme inapte à toutes les fonctions de l'État ; en revanche, toute sanction de droit commun, réprimande, amende, ou prison, si par hasard on y songe, est non pas seulement disproportionnée, comme quelques-uns en conviennent, mais injuste. C'est ce qu'à très bien fait ressortir, à la Chambre belge le député Groux répondant à M. Beernaert (1) : « On

1. Séance citée plus haut.

peut concéder que l'électorat est une fonction. Depuis quand les fonctions sont-elles obligatoires?... l'acceptation des fonctions est libre. Est-on obligé d'être juge, fonctionnaire, conseiller, député?... les recherches les plus minutieuses pour découvrir des fonctions obligatoires ont simplement amené ceci : on est obligé d'être tuteur, juré, soldat. Ce sont, parmi toutes les fonctions, de très rares exceptions et l'obligation a ici des motifs spéciaux : protection des mineurs ou incapables, charges pour le citoyen... » On ne saurait mieux dire. La *fonction acceptée* peut devenir obligatoire, et une sanction pénale se justifie sans doute contre celui qui a manifesté l'intention d'exercer la charge à lui conférée ; la *fonction offerte* ne peut être que retirée en cas de refus.

Il existe un cas où la théorie du vote-fonction s'applique parfaitement, c'est celui de nos délégués sénatoriaux, et, en général, de tous les électeurs du second degré. Ceux-là certes ont reçu un mandat qui justifie le vote obligatoire. — Aussi tenons-nous à écarter, dès à présent, l'argument, tiré de cet exemple, en faveur du vote obligatoire pour les électeurs du premier degré. — Pour les délégués sénatoriaux, la seule théorie qui puisse jouer est celle de la fonction. Ils ont, en effet, reçu *et accepté* un mandat, — non, pas, certes, comme on l'a fait observer, un mandat impératif — ce qui justifie à la fois l'obliga-

tion de le remplir et la sanction pénale, puisqu'il y a manquement à un engagement pris ; car, pour ta-cite qu'il soit, l'engagement n'en existe pas moins : eût-on choisi en effet comme délégué quiconque eût laissé paraître l'intention ferme de s'abstenir ?

M. Moreau, qui tient pour la théorie du vote-fonction, même lorsqu'il est question du suffrage universel, a donc raison d'assimiler l'électorat du premier à celui du second degré ; mais il commet un cercle vicieux lorsqu'il part de l'obligation du délégué sénatorial pour justifier l'obligation de l'électeur ordinaire, car il suppose résolue la question essentielle : y a-t-il mandat dans les deux cas ? or, si dans le premier c'est évident, dans le second cela reste encore à démontrer (1).

En résumé, la théorie du vote-fonction présente la même cohérence que la précédente. Seul, le concept initial pourrait prêter le flanc à quelques critiques. Lorsqu'on parle en effet de délégation, on distingue deux personnes : celle qui donne et celle qui reçoit le mandat. Or le mandant semble assez mal défini dans le cas qui nous occupe. C'est, dit-on, la société, qui confère la fonction. Mais qu'est-ce au juste que la société ? On aura beau la concevoir comme une personne morale à part, supérieure aux

1. Voyez ORLANDO, *Fondement juridique de la représentation politique*. *Revue du droit public*, année 1895.

individus, parce qu'étant l'expression des intérêts communs à tous, encore faudra-t-il qu'elle se réalise et revête une forme concrète pour désigner les mandataires qu'elle entend gratifier de l'électorat. Pour faire cet acte de volonté, nous sommes forcés de sortir de la fiction juridique. Qui donc sera revêtu de cette fonction initiale? L'assemblée du peuple? Mais alors vous reconnaissez implicitement un certain droit de légiférer à cette assemblée et aux membres qui la composent. Des législateurs? des constituants? Mais désignés eux-mêmes par qui? L'âge des Licurgues, des Solons et des Égéries est passé. Il subsiste donc à l'origine une difficulté, car on ne sait à qui attribuer en dernière analyse le pouvoir de conférer la fonction, l'entité qu'on appelle la société ou la nation étant insuffisamment douée de réalité pour exécuter un geste aussi concret et défini que le choix des délégués ou mandataires.

La vérité est que cette théorie a conservé quelques affinités avec celle du droit divin, dont elle procède évidemment, dont elle est même la transposition métaphysique. Mais, tandis que toute l'autorité d'origine mystique s'incarnait en la personne vivante d'un roi capable de l'exercer et de la déléguer, un être de raison ne le peut faire que par l'intermédiaire d'êtres réels, d'individus, à qui il faut au préalable en reconnaître le droit.

Impossible de sortir de cette contradiction initiale : toute fonction conférée suppose d'abord un droit.

§ 3. — Le vote-devoir.

Cette troisième théorie diffère assez sensiblement de la précédente pour que nous ayons tenu à ne pas les confondre comme on fait d'ordinaire. Tandis que la théorie du vote-fonction, comme nous l'avons montré, implique une idée de *choix*, de *sélection*, celle du vote-devoir impose à *tout citoyen* l'obligation du vote. La première conception est plutôt aristocratique ; la seconde serait plutôt jacobine.

D'après cette théorie, le seul fait d'appartenir au corps social constitue un engagement à ne pas se désintéresser des affaires communes : le citoyen doit son concours à l'État non seulement pour la défense nationale, pour l'acquittement des charges fiscales, mais aussi pour l'œuvre législative, non moins nécessaire que les deux autres. Aux termes du contrat social, l'association s'engage à protéger la personne et les biens de chaque individu, voilà sa part de droits, qui s'analyse en liberté, sûreté, propriété... ; elle exige, d'autre part, le concours de ses lumières, tout aussi bien que son concours financier ou mili-

taire : « A côté du devoir militaire, il y a le devoir civique (Exposé des motifs de la proposition Ory, 7 juillet 1905). »

C'est par un simple abus de mot que l'on a parlé du droit de vote, qui n'a rien de commun avec un droit de contrôle, et consiste, au contraire, en une collaboration nécessaire à la gestion des affaires nationales.

Fait curieux, c'est probablement à Rousseau qu'il convient d'attribuer la paternité de cette théorie, qui pourtant n'est pas la sienne. S'il fut en effet partisan du vote-droit, il n'est pas moins vrai que plusieurs de ses formules ont permis d'étayer la thèse que nous venons d'exposer. Il n'en faut pas marquer trop de surprise : l'auteur du *Contrat social* avait l'esprit non moins hanté par l'exemple de l'antiquité que par celui de la cité genevoise. Aussi, sa formule du contrat, une fois établie dans l'intérêt de l'individu, a-t-il à peu près négligé d'insister sur les droits individuels pour faire passer au premier plan la notion de souveraineté inaliénable, indivisible, et laisser en quelque sorte absorber à peu près complètement le citoyen dans l'État. Immédiatement après avoir déclaré que l'associé, le pacte conclu, reste aussi libre qu'auparavant, il ajoute que ce pacte se réduit en somme aux termes suivants : mettre en commun toute la puissance de chacun de nous, et il parle constamment de « l'aliénation totale de chaque asso-

cié avec tous ses droits à toute la communauté » (1) : à tel point que peu à peu le moyen (souveraineté de l'État) prend le pas sur le but (liberté de l'individu) qu'il fait insensiblement oublier.

Les hommes de la Révolution, plus romains encore, et surtout plus exclusivement romains que lui par la culture et par l'inspiration, ont volontiers retenu ce second aspect de sa doctrine ; d'où, la prédilection qu'un certain nombre d'entre eux semblent avoir professé pour la théorie du vote-devoir. Il reste que, fondée sur la théorie du contrat, elle apparaît un peu comme un contre-sens ou une déformation de la doctrine du maître.

Mais cette théorie devait recevoir plus tard une nouvelle force des hypothèses sociologiques qui tendaient à assimiler la société à un organisme doué d'une existence propre et indépendante des individus. C'est tout d'abord Auguste Comte qui conçoit un peu la science sociologique à l'image de la science biologique, et lui assigne, comme objet d'études, l'espèce sociale, l'ensemble des êtres passés, présents, futurs, l'Humanité, qui comprend plus de morts que de vivants et « se décompose d'abord en cités, puis en familles, mais jamais en individus » (2) ; « car la

1. *Contrat Social*, I, 6.

2. *Système de politique positive*, IV, 1.

décomposition de l'humanité en individus proprement dits ne constitue qu'une analyse anarchique, autant qu'irrationnelle, qu'immorale, qui tend à dissoudre l'existence sociale au lieu de l'expliquer, puisqu'elle ne devient appréciable que quand l'association cesse. Elle est aussi vicieuse en sociologie que le serait en biologie la décomposition chimique de l'individu en molécules irréductibles dont la séparation n'a jamais lieu pendant la vie (1). » Ainsi la science sociale doit prendre comme élément non pas l'homme, mais le groupe social, qui seul existe réellement pour elle.

Stuart Mill nous offre de cette idée une expression plus concrète dans son livre sur le *Gouvernement représentatif*. Il y critique très vivement la conception du contrat social, qui ne serait acceptable que si l'homme était libre en fait de se dégager de l'état social pour revenir à l'état isolé. Mais, donner à chacun sa part de souveraineté, supposer qu'il passe librement un contrat, « c'est l'idée la plus fausse qui soit au monde, la plus contraire aux faits, la plus contraire à l'histoire. » La société une et vivante n'est pas en effet une pluralité d'individus abstraits, une somme numérique, notion purement intellectuelle, mais une unité collective. La souverai-

1. *Système de politique positive*, III, 3.

neté, appartenant à cet être complexe et indéfinissable qui s'appelle la nation, est indivisible et inaliénable ; ce qui est souverain, c'est la nation entendue dans sa réalité vivante et historique. Cette collectivité a une pensée commune, une âme commune ; chaque individualité disparaît et s'absorbe en elle, car, ce qu'il y a de commun à tous, c'est ce qui se trouve en chacun de moins réfléchi et de plus spontané, de moins individuel et de plus général. Bref, la société est un organisme, résultante forcée de toutes les vies en contact, ayant son existence et sa conscience propres et tout à fait distinctes de celles qui le composent. Bien plus, cette personnalité n'est pas constituée seulement par cette résultante telle qu'on peut le saisir à un moment donné ; c'est surtout une personnalité historique, où entrent encore comme éléments essentiels les traditions, les sentiments, et comme l'étincelle de vie légués par les générations disparues (1).

Il faut dégager tout cela pour arriver à connaître la volonté de la nation, seule réalité à considérer dans un pareil débat.

Renan traduit d'une façon plus poétique la même pensée lorsqu'il dit : « Une nation est une âme, un

1. Résumé de la discussion de Stuart Mill dans le *Gouvernement représentatif*, p. 235-399.

principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis... la nation, comme l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements... Une grande agrégation d'hommes, saine d'esprit et chaude de cœur, crée une conscience morale qui s'appelle une nation (1). »

On voit fort bien où tendent de pareilles conceptions : à anéantir la notion des droits individuels. Mais elles sont, d'autre part, un peu trop vagues et hypothétiques pour qu'on puisse en déduire une notion claire des devoirs individuels. On dit bien que l'électeur est l'organe de la souveraineté, et l'on assimile sa fonction — non plus *conférée*, cette fois, mais *naturelle* — à celle d'un organe dans un corps vivant ; mais cela nous éloigne fort d'une formule juridique permettant de fonder en droit l'obligation du vote.

C'est à nous fournir cette formule que s'est appli-

1. *Qu'est-ce qu'une nation ?* (Conférence faite à la Sorbonne le 11 mars 1882.)

qué avec beaucoup d'ingéniosité M. Léon Bourgeois dans son livre sur la solidarité. D'après lui, l'on ne doit pas considérer le pacte social comme un contrat, mais bien comme un quasi-contrat. Le quasi-contrat n'implique pas, comme on sait, une convention effectivement consentie. Il crée une obligation indépendamment de la volonté de l'obligé, comme il arrive dans le cas d'enrichissement sans cause. Telle est précisément, d'après M. Bourgeois, la condition du citoyen dans l'État. Dès lors « le devoir social n'est pas une pure obligation de conscience, c'est une obligation fondée en droit, à l'exécution de laquelle on ne peut se dérober sans une violation d'une règle précise de justice. La loi positive, qui assurera l'exécution de l'obligation sociale, ne commettra donc pas un empiètement sur le droit de l'individu; il n'y aura pas là intervention abusive de la société dans les rapports des hommes (1). » Et, s'il y a obligation née d'un quasi-contrat, c'est parce que chacun, dès sa naissance, bénéficie de tous les avantages sociaux, des progrès réalisés par les ancêtres : de ce jour, il a une dette sociale à acquitter; il naît débiteur envers tous, car « le fait matériel de la jouissance préexiste au consentement (2). » En effet « les hommes sont

1. *Solidarité*, IV, 3.

2. *Solidarité*, IV, 3.

en société. C'est là un fait d'ordre naturel, antérieur à leur consentement, supérieur à leur volonté. L'homme ne peut se soustraire matériellement ou moralement à l'association humaine. L'homme isolé n'existe pas (1). »

M. Léon Bourgeois n'a tiré de cette thèse aucune conclusion relative à l'obligation du vote, mais point n'est besoin de longs développements pour voir comment elle s'y rattache : il suffit d'admettre, ce qui n'a rien de paradoxal, que le devoir d'aider la société de ses lumières, chaque fois qu'elle consulte ses membres, est une de ces obligations dont on se trouve tenu par quasi-contrat, par cela seul qu'on en fait partie.

Toutes les sanctions, aussi bien pénales que politiques, sont dès lors justifiées, car la loi assure naturellement, pour tous les moyens dont elle dispose, l'exécution des obligations. De même, ne doivent être tenus de remplir leur devoir social que ceux qui en sont capables : d'où la radiation des incapables ou des indignes ; enfin la soumission des minorités aux majorités ne fait plus question puisque l'individu n'est plus originellement détenteur d'aucune part de souveraineté.

1. *Solidarité*, IV, 2.

Ainsi la théorie du vote-devoir ne le cède plus aux deux autres, ni en clarté, ni en cohérence.

∴

Nous nous trouvons donc en présence de trois solutions qui satisfont également l'esprit. Comment les départager ? Il est de règle, en logique, pour apprécier la valeur d'une hypothèse, d'examiner deux points : est-elle explicative, c'est-à-dire permet-elle de comprendre l'ensemble des faits ? — Est-elle conforme à tous les détails de la réalité qu'il s'agit d'expliquer ?

Nous croyons avoir résolu la première question, en établissant que les trois théories sont cohérentes.

Sont-elles aussi d'accord avec les faits, c'est-à-dire, dans l'espèce, répondent-elles également à l'idée que l'opinion, la conscience publique se font de l'électorat ?

Là doit se rencontrer maintenant le véritable criterium : car les théories sont des déductions abstraites, imaginées, le plus souvent, après coup, pour interpréter ou justifier la réalité.

Comment se sont prononcés les événements, qui eux, ne se soucient pas des principes ? et, puisqu'on a si souvent parlé de la conscience collective, de l'âme nationale, comment celle-ci a-t-elle conçu le

suffrage universel lorsqu'elle l'a revendiqué, conquis et exercé?

§ 4. — Les théories devant la réalité

Nous ne répondrons que pour la France : il est impossible d'apporter une solution qui vaille pour toutes les nations également. Tout dépend des circonstances et de l'évolution historique de chacune d'elles.

Or, nous pouvons, dès à présent, éliminer d'un mot la théorie du vote-fonction. Comme nous l'avons indiqué en l'exposant, elle heurte un sentiment viv et si évidemment commun à la presque unanimité du pays, que ceux-mêmes, qui ne le partagent pas, n'osent pourtant le combattre. Droit ou devoir, nous estimons qu'il faut, en principe, que tout le monde vote : toute théorie conférant l'électorat à une partie seulement des membres du corps social doit dès lors être tenue pour condamnée par la conscience publique actuelle (1).

1. M. Graux exprime la même idée à la Chambre belge (séance du 30 mai 1893) : « Je sais bien qu'on argumente de ce que le droit de suffrage est une fonction... la théorie de la fonction électorale se soutenait avec le suffrage restreint. C'est même ce principe que les partisans du suffrage restreint invoquaient pour défendre leur système contre les revendications du suffrage universel ; tandis que les partisans du suf-

Restent donc seuls en présence le vote-droit et le vote-devoir. Si nous remontons jusqu'à l'ancien régime, il est difficile de préciser exactement ce que le peuple pensait de son rôle dans l'État : la Monarchie, bien longtemps avant d'avoir fondé, sur la théorie du droit divin, son absolutisme, l'avait habitué à obéir sans discussion préalable.

Parfois cependant il essaya de faire entendre sa voix et de participer au gouvernement du Royaume par l'organe des états généraux : dans les cahiers, qu'il rédigeait alors, il parlait assez fréquemment d'un droit de contrôle, qu'il entendait déléguer à ses représentants, sur les dépenses publiques. C'est, pourrait-on dire, la première forme sous laquelle se manifeste une vague aspiration du peuple à l'exercice de la souveraineté, et certes elle apparaît bien comme la revendication d'un droit.

Pendant deux siècles, la voix des états généraux est étouffée. Seul, le Parlement tente, sans aucun mandat du reste, de faire contre-poids à la toute-puissance du roi : sa résistance est vite brisée. Nul obstacle à l'absolutisme : toute autorité vient d'en

frage universel ont toujours répondu : le droit de suffrage est un droit qui appartient à l'homme, un droit social qu'on acquiert par ce fait même qu'on fait partie de la société... Sous ce régime la notion de la fonction électorale doit donc disparaître. »

haut, de plus haut même que le roi, de Dieu. Lui seul a des droits dont il délègue l'exercice aux monarques, les sujets n'ont que des devoirs.

Survient l'effort critique du xviii^e siècle. Il semble qu'un mot d'ordre le dirige : liberté. Bien que fort différents par le tempérament et les doctrines, tous les théoriciens de cette époque : Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Mably, partent du droit de l'individu, et c'est pour lui assurer des garanties qu'ils imaginent les constitutions et les systèmes. Celui dont l'influence devait être décisive sur la Révolution, Rousseau, met à la base de tout régime viable le suffrage universel. « Tout gouvernement légitime est républicain » (1), affirme-t-il.

En même temps, il est vrai, on commence à distinguer la liberté civile, c'est-à-dire l'ensemble des droits naturels appartenant à l'homme même isolé et dont la société a précisément pour mission d'assurer le respect : liberté individuelle, liberté du travail, liberté d'association, de pensée, de conscience, etc..., et la liberté publique. — Nous disons aujourd'hui liberté politique qui consiste dans la participation au gouvernement du pays.

Tous les philosophes placent la première au-dessus de toute contestation, mais plusieurs d'entre eux ne

1. *Contrat Social*, II, 6.

partagent pas les idées de Rousseau sur la seconde, qu'ils considèrent comme une chimère : tels Voltaire et les Encyclopédistes : la liberté civile seule est réellement un droit, la liberté politique n'étant qu'un moyen. Ainsi deux courants déjà se dessinent.

Mais c'est là une distinction de philosophes et de lettrés dont le peuple ne saisira pas la subtilité. Aussi, dans les cahiers des états généraux de 1789, où retentit presque à chaque page le cri de liberté, le peuple précise-t-il qu'il entend par là un droit de contrôle politique. Ce qu'il veut, c'est prendre part à la gestion des affaires communes, c'est qu'on institue le retour périodique des états généraux, et que ceux-ci discutent et votent l'impôt, examinent les dépenses ; en un mot il réclame pour lui le pouvoir législatif. Or, comment l'exercera-t-il, sinon par le vote évidemment exercé comme un droit ? Certes, toutes ces idées ne se font jour que confusément dans les cahiers, car ceux qui les ont rédigés n'en possèdent pas encore le maniement ; mais, dès qu'ils les eurent entendu exprimer à la tribune de la Constituante, ils les adoptèrent aussitôt et voilà pourquoi ils votèrent avec enthousiasme la Déclaration des Droits.

Or, sur l'interprétation de ce document essentiel, il ne saurait y avoir de doute. On a argué de l'article 3 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu

ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », pour conclure à la théorie du vote-devoir ou du vote-fonction, la Nation paraissant passer avant l'individu. Mais la Nation, telle qu'on la conçoit ici, c'est l'ensemble des citoyens, et l'autorité qu'on refuse à tout individu, c'est l'autorité despotique, le droit de commander que le roi prétendait tenir de Dieu. On ne saurait, au reste, rien souhaiter de plus explicite à ce sujet que l'article 6 : « La loi est l'expression de la volonté générale. *Tous* les citoyens ont *le droit* de concourir personnellement ou par leurs représentants, à sa formation. » Comment proclamer plus nettement le droit de vote ? La Déclaration des Droits de l'Homme, c'est comme une affirmation de capacité, l'acte par lequel les sujets de la veille se proclament majeurs et annoncent la résolution de se gouverner eux-mêmes. « Les hommes naissent et meurent... égaux en droits (1). »

Ainsi la société nouvelle se définit par antithèse avec le régime absolutiste : l'autorité émanait d'en haut, elle émanera désormais des citoyens qui composent la nation souveraine et qui viennent de conquérir le droit de voter et non pas de se faire dicter un devoir.

Et maintenant, il faut convenir, qu'après avoir voté

1. Art. 1^{er}.

cette Déclaration, la Constituante semble avoir reculé devant sa propre audace. La Constitution de 1791 marque un pas en arrière. Ce qui triompha avec elle, ce n'est point la théorie du vote-devoir, mais par l'effet d'une certaine crainte, celle du vote-fonction. Il s'agissait de fixer les conditions de l'électorat. Sieyès répondit aux scrupules des esprits timorés par sa distinction des droits passifs et des droits actifs. Les premiers consistaient dans la jouissance de la liberté civile, de la sûreté, de la propriété ; les seconds dans la jouissance de la liberté politique, c'est-à-dire dans la participation aux pouvoirs publics. L'assemblée eut parfaitement conscience d'aller contre l'esprit de la Déclaration et d'en violer notamment l'article 1^{er}. Aussi hésita-t-elle. Naturellement, l'extrême gauche réclama avec énergie le droit de vote pour tous : « Chaque citoyen a le droit de concourir à la formation de la loi et dès lors celui d'être électeur ou éligible sans distinction de fortune », déclarait Robespierre le 22 octobre 1789 ; déjà le 4 septembre Pétion avait dit : « Nul ne doit être privé de ce *droit* sous aucun prétexte dans aucun gouvernement. » Des modérés même repoussaient l'article restrictif proposé par Sieyès. Duport affirmait nettement (1) : « Cet article compte pour quelque chose la

1. Séance du 22 octobre 1789.

fortune..., il est contraire à la Déclaration des Droits, » Enfin Monnier, un centre-droit, un « monarchieu » comme Lally-Tollendal et Malouet partageait leur avis. « Tous les citoyens ont le droit d'influer sur le gouvernement, au moins par leurs suffrages (1). » Et pourtant, bien que le vote-droit triomphe en théorie, on n'ose l'appliquer. Deux conditions sont mises à l'électorat : payer une contribution d'au moins trois journées de travail, et n'être point dans l'état de domesticité.

La Constitution de 1793 et la nouvelle Déclaration des Droits qui la précède enterrent la théorie du vote-fonction. Les Jacobins, quoique disposés à laisser toujours primer l'intérêt individuel par l'intérêt social, maintiennent la conception du vote-droit si intégralement, que leur constitution le complète d'un droit de veto conféré au peuple réuni en assemblées primaires. Qu'on n'aille pas objecter que cette Constitution ne fut jamais appliquée, l'opinion publique s'était prononcée pour elle, puisque les assemblées primaires consultées l'approuvèrent par 1.801.918 voix contre 11.610 (424 cantons sur 4.944 manquent au recensement).

Ainsi le peuple a bien conscience d'exercer un droit en votant. La plus socialiste de nos assemblées,

1. Séance du 4 septembre 1789.

celle qui a le moins respecté les prérogatives individuelles, n'ose pas se prononcer pour le vote obligatoire, ni parler de devoir, mais seulement de droit.

La Constitution de l'an III, malgré son recul en matière électorale, laisse la conception du droit de vote inentamée. Pour mutiler l'électorat, on ne ressuscite même pas la théorie du vote-fonction. Boissy d'Anglas, rapporteur, s'incline devant l'opinion acquise que le vote est un droit (1) : « Nous n'avons pas cru qu'il fût possible de restreindre le droit du citoyen, de proposer à la majorité des Français, ou même à une portion quelconque d'entre eux d'abdiquer ce caractère auguste. Tous ont combattu et avec le même courage pour l'affranchissement du corps social, tous doivent donc en faire partie. »

Comment en arrive-t-il donc à proposer ensuite « quelques exceptions indispensables et nécessaires et rigoureusement justes à l'exercice des droits politiques ? » Aucune raison de principe ne vient justifier cette restriction, mais seulement des raisons contingentes : il lui paraît préférable que le pays soit gouverné par des propriétaires (nous saisissons ici l'influence des doctrines physiocratiques), et surtout l'expérience a prouvé que la démocratie était inapte à bien gouverner la France : il joue sur les souvenirs

1. 5 messidor an III (23 juin 1795).

laissés par le régime terroriste. Cependant la notion du droit de vote demeure entière.

Nous n'avons à insister ni sur la constitution de l'an VIII qui élargit la base du suffrage universel pour mieux l'étouffer au sommet de la pyramide électorale construite par l'ingénieur Sieyès, ni sur la charte « octroyée » de 1814 et les lois de 1816 et 1820. Nous sommes en plein régime censitaire : c'est l'époque où Royer-Collard lui-même déclare « que l'électeur exerce non pas un droit mais une fonction. »

En 1830, la notion du contrat reparait ; la nouvelle charte est « consentie » ; nous revenons donc en principe au régime du vote-droit, mais seul le pays légal (188.000 électeurs) a signé le traité. Le peuple tout entier, dont — encore en principe — la souveraineté a été proclamée, veut réaliser cette souveraineté par le suffrage universel, qu'il réclame à nouveau, et va conquérir comme un droit.

Il y réussit en 1848. Immédiatement, le suffrage universel est décrété par le Gouvernement provisoire. Plus de restrictions ; la constitution nouvelle sera fondée sur ce principe que tout pouvoir émane du peuple, même l'exécutif. On déclare une fois de plus la souveraineté inaliénable et imprescriptible ; est-ce, comme on l'a prétendu, un retour à la conception de Rousseau déformée par certains Jacobins : la société absorbant l'individu, l'accablant de devoirs ?

En dépit des théories socio-biologiques alors en faveur, cela signifie simplement que le citoyen, redevenu libre, possède tous les droits, sauf celui d'aliéner cette liberté, et, par conséquent, que la liberté politique, comme toutes les autres, a ses limites, ainsi que devaient d'ailleurs le prouver bientôt les événements.

Il reste ceci : 9.395.000 citoyens ont retrouvé leur capacité. Aucune loi électorale ou constitutionnelle ne la leur retirera plus. Ils ont le sentiment de posséder un droit : celui de gérer le patrimoine et les intérêts communs, qui sont leurs. Cela, dans leur esprit, comporte une obligation morale peut-être, mais assurément nulle obligation légale.

CHAPITRE II

L'INTÉRÊT DU VOTE OBLIGATOIRE

Puisqu'il apparaît qu'à tort ou à raison la conscience publique actuelle conçoit le vote comme un droit et la conquête de ce droit comme celle d'une liberté, nous nous trouvons ramenés aux questions que nous posions au début et dont voici la première : l'intérêt social, qui s'attache à l'institution du vote obligatoire, est-il tel qu'il y ait lieu, pour l'établir, de remplacer par une contrainte ce que l'opinion considère comme une liberté ?

C'est là, comme toutes les questions que nous tâcherons d'élucider dans la suite, une question de fait, et non plus un débat théorique, idéologique.

Vaut-il donc la peine de créer une obligation là où l'on se croyait en présence d'un droit, comme on a fait lorsque fut organisé l'enseignement primaire par exemple ?

On estima alors que le bénéfice retiré par les individus et par la nation de cette diffusion de la culture élémentaire compensait largement la restriction apportée au droit du père de famille.

Sommes-nous en présence d'un cas analogue ? « On ne doit imposer des devoirs, disait M. Van der Kindere à la séance belge du 30 mai 1893, que là où leur négligence lèse les droits d'autrui. Vis-à-vis de l'État, on ne doit les imposer qu'à bon escient, quand, d'une manière évidente, leur négligence peut nuire au bien-être de tous. On comprend très bien que l'État, qui défend les citoyens, puisse exiger que les citoyens remplissent leur service militaire, paient les impôts, mais de grâce n'allons pas au delà. »

Quelles sont donc les raisons d'intérêt supérieur mises en avant par les partisans du vote obligatoire ? Celle qui revient le plus souvent est la clarté des résultats, trop souvent compromise par le grand nombre des abstentions. Voici d'abord les doléances d'un théoricien :

« L'abstention, écrit M. Ch. Benoist, condamne les majorités à n'être que des apparences et les Chambres que des fantômes ; non seulement elle réduit à des minorités les prétendues majorités, mais elle exerce une détestable action sur la qualité des représentants, car ce sont toujours les meilleurs qui s'abstiennent. »

Laissons de côté cette dernière affirmation purement arbitraire, et concevons, qu'en effet, si l'on additionne aux voix obtenues dans les élections françaises par les minorités le chiffre des abstentionnistes, on obtient souvent un total supérieur à celui des voix obtenues par les élus :

En 1898 par exemple, aux élections législatives, où l'on a voté moyennement puisque le total des abstentions s'élève à 24,2 0/0 (la moyenne générale sous la troisième République est d'un quart environ), les élus ont obtenu 4.882.631 suffrages sur 10.799.485 inscrits, soit 45,2 0/0. La Chambre de 1898 ne représentait donc pas la moitié des inscrits.

M. Moreau signale le même danger : l'abstention empêche le fonctionnement de la subordination des minorités aux majorités ; car cette règle suppose que la majorité s'affirme comme telle avec une certitude incontestable ; sans quoi les minorités ont un prétexte plausible pour ne pas s'incliner.

Cette raison se retrouve dans l'exposé des motifs des principales propositions de loi françaises. Dès 1871, MM. Tallon et Fournier la signalent de façon un peu vague : « Aujourd'hui où tout bon gouvernement doit s'édifier sur la volonté nationale, c'est l'heure de veiller avec sollicitude à ce que l'expression de cette volonté se manifeste par le concours de tous les efforts, de toutes les intelligences, de tous

les intérêts (*Officiel* du 21 juillet 1871). » En 1889 M. Letellier précise cette indication : « Lorsque dans une consultation du suffrage universel le chiffre des abstentions se trouve considérable, les partis vaincus ne manquent pas de discuter la valeur du résultat définitif. A défaut d'une victoire réelle dans un combat où ils n'ont même pas osé prendre part, ils ne manquent pas de s'attribuer une sorte de victoire morale, à l'aide de laquelle ils cherchent à tromper l'opinion publique (*Officiel* du 15 mai). » M. Gauthier (de Clagny), le 15 janvier 1894, M. Guillemet, le 9 avril 1895, M. G. Berry, le 2 avril 1900, M. du Perier de Larsan, le 18 juin 1903, rééditent les mêmes considérants.

A la Chambre belge enfin, lorsque fut discuté le projet de loi électorale comportant le vote obligatoire, l'argument revint à plusieurs reprises : « Pour que la loi soit l'expression de la volonté nationale, il faut, explique M. Beernaert, que cette volonté s'exprime, se manifeste, et, évidemment, elle ne l'est pas, si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement la volonté nationale n'est pas connue, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression en déplaçant la majorité. » Et M. Smet de Nayer d'insister : « S'il importe que les Chambres soient l'expression adéquate et l'organe autorisé du pays légal, comment nierait-on

qu'il est d'utilité générale que la fonction électorale soit réellement exercée par ceux à qui elle est confiée ? »

Bref on veut être sûr que le Parlement représente la majorité absolue du pays.

Évidemment, l'esprit éprouverait une satisfaction plus complète s'il en était ainsi ; par là, se trouverait pleinement réalisé cet accord du fait et du droit que l'on cherche à établir au moyen du suffrage universel.

Peut-on soutenir cependant que cet accord n'existe pas, parce que les élus ne représentent par exemple que les quarante-cinq centièmes des inscrits ?

En vérité, la majorité absolue est une pure conception de l'esprit, qui ne répond pas à la réalité des choses. Dans la vie pratique les conflits ne se règlent pas ainsi : des gens prennent parti, d'autres restent sous la tente ; le vaincu songe-t-il jamais à alléguer l'inertie de ces indifférents pour affirmer l'irrégularité de sa défaite ? Au temps où les querelles politiques se tranchaient par le sort des armes, est-ce que tout le monde prenait part aux guerres civiles ? N'y avait-il pas des abstentionnistes ? La victoire de ceux qui entraient en lice décidait du sort des partis.

— Voilà précisément le progrès, répondra-t-on. La bataille affectant aujourd'hui une allure moins

violente, tout le monde peut venir sur le terrain de la rencontre.

— Soit ! mais que gagnerez-vous en clarté si vous y traînez malgré eux des gens ignorants de cette tactique spéciale ? Il est inutile d'appeler au scrutin des illettrés, disait M. Van der Kindere, député belge. Il exagérerait. Mais celui qui se reconnaît incapable ou incompetent faussera autant le résultat en votant qu'en s'abstenant.

Cette fiction mathématique qu'on appelle la majorité absolue est un luxe du premier tour ; elle se comprend alors, car elle favorise les combinaisons des partis, surtout dans un pays comme le nôtre où ils sont fort morcelés. Mais, au second tour, force nous sera d'y renoncer si d'aventure aucun candidat ne réussit à l'obtenir ; or, il suffit le plus souvent pour cela qu'il reste trois adversaires en présence pour le vote définitif. Pour peu que cette situation se renouvelle dans un grand nombre de circonscriptions, le parti le plus nombreux à la Chambre risquera fort de ne pas représenter la majorité du pays ; vous lui confierez pourtant le gouvernement. A cette même Chambre, admettez-vous qu'un ministre doive se retirer parce qu'il n'a pas obtenu la moitié du nombre des votants, par suite d'abstentions multiples ? Non, sans doute, car cela ne signifie pas qu'il ait cessé d'avoir sa confiance.

D'ailleurs, quoi de plus arbitraire que ce procédé qui consiste à additionner les voix des abstentionnistes à celles de la minorité, pour opposer ce bloc à celui de la majorité ? Il ne faut pas embrigader dans l'opposition tout ce qui n'est pas la majorité. Dans la vie quotidienne, on admet plutôt que « qui ne dit rien consent ». Mais les minorités aiment assez à employer cet argument qui les console de leur défaite et leur permet d'espérer que les majorités apporteront quelque tempérament aux mesures annoncées par elles. Il est vrai que les majorités ne se laissent guère intimider par cette considération ; et cela s'explique, car à qui les minorités feront-elles croire que tous les abstentionnistes leur sont au fond favorables ?

Certains partis de conservation sociale prétendent pourtant que les partis avancés ne détiennent le pouvoir que parce que leurs membres se rendent plus volontiers aux urnes, car ce sont d'ordinaire les gens les plus agités, ajoutent-ils. Il y a des agités en proportion sensiblement égale dans tous les partis et celui de la « destruction sociale » comme l'appellent MM. Tallon et Fournier dans leur exposé des motifs n'en a pas le privilège ; en fût-il même ainsi, cette différence de tempérament serait largement compensée par la facilité plus grande qu'ont les gens

aisés de se déplacer, par les moyens et les loisirs dont ils jouissent...

Quant aux abstentionnistes eux-mêmes ils auraient mauvaise grâce à se plaindre : car à qui feront-ils croire à leur tour que, s'ils se sentaient véritablement victimes de cette tyrannie des pseudo-majorités, qu'on dénonce en leur nom, ils reculeraient devant l'effort ou le dégoût de se rendre aux urnes, pour y déposer le bulletin libérateur ?

Toute cette argumentation part d'une fausse analyse : on prête à l'abstentionniste des sentiments d'hostilité contre le régime qui l'invite à voter. Cela se rencontre bien quelquefois ; par haine, affectation de mépris ou pour protester à leur manière contre le principe même du suffrage universel, des gens systématiquement s'abstiennent.

Le plus souvent, c'est la négligence ou l'insouciance ou même un vague sentiment d'incompétence qui retiennent l'électeur à son domicile. La passion ne se borne pas d'ordinaire aux solutions inactives ; c'est donc plutôt l'absence de toute passion qui joue en pareil cas. Il faut tenir compte enfin des empêchements matériels, qui serviraient d'excuses, même en cas de vote obligatoire. En somme, les trois quarts des abstentionnistes ne sont pas des citoyens qui boudent, mais des sceptiques ou des indifférents.

Nulle statistique ne peut le prouver, mais les

hommes politiques, dont l'expérience doit faire autorité en pareille matière, en paraissent convaincus, puisque l'arrière-pensée d'opposition qu'on prête aux abstentionnistes, ne les ébranle, ni ne les détourne presque jamais de leur route.

D'autre part enfin cette discussion est oiseuse au fond. Car, aux gens qui diraient : N'importe ! le fait troublant demeure, tout le monde fut consulté, mais tout le monde n'a pas répondu, il est assez facile de répliquer que le vote obligatoire ne changera guère les résultats. Très vraisemblablement, en effet, les abstentionnistes iront déposer un bulletin blanc, et les choses resteront à peu près telles qu'auparavant.

Sans doute, M. Beernaert, en défendant le projet de loi qu'il devait faire triompher, objectait (1) : « Du moment où on doit aller voter, on ne se rendra que bien rarement au scrutin pour n'en rien faire. » Est-ce bien sûr ? L'indifférence n'est pas un mal dont on se guérisse aussi facilement. Les statistiques, en tout cas, ne semblent pas avoir donné pleinement raison à M. Beernaert. On ne peut pas comparer les résultats produits par la loi belge de 1893 avec ceux que l'on avait enregistrés auparavant (2) car cette même loi substituait le suffrage universel

1. Discours cité.

2. 16 0/0 d'abstentions en 1892.

au suffrage restreint, décuplant ainsi le nombre des électeurs (1.354.891, au lieu de 136.775). Mais, bien qu'incomplète, les statistiques nous permettent de constater qu'aux élections générales de 1894, si les abstentions atteignent seulement 5,4 0/0 des inscrits, le chiffre des bulletins blancs non valables est tel que les élus n'obtiennent que 985.166 voix sur 2.085.605 inscrits, soit seulement 47 0/0 de ces inscrits, c'est-à-dire à peine 2 0/0 de plus que les élus français de 1898 (45,2 0/0).

Ainsi la majorité absolue, là-bas comme chez nous, malgré le vote obligatoire, ne se trouve pas atteinte : même doute et même malaise par conséquent en Belgique qu'en France.

Pour les élections générales de 1900 le calcul n'a pas pu être fait, à cause de la représentation proportionnelle ; mais nous constatons que, si les abstentions sont limitées à 6 0/0, la proportion des votes non valables s'élève à 3,7 0/0, ce qui donne au total environ un dixième d'électeurs n'ayant pas manifesté d'opinion (1). Cette fois encore on peut enregistrer une certaine déception et il resterait douteux que les élus représentent la majorité absolue, n'était le système de la représentation proportionnelle qui rétablit la clarté des résultats.

1. Ces chiffres sont tirés de l'*Annuaire statistique de la Belgique*.

Certes on n'organiserait pas le vote obligatoire sans modifier le rôle de ces bulletins blancs ou fantaisistes. A la différence de ce qui a lieu chez nous actuellement, ils entreraient en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue.

Le *quorum* de la moitié plus un des suffrages exprimés serait déterminé d'après un total où tous les votants seraient compris (1). Cette remarque, que l'on croit ordinairement décisive, ne résout pas le problème, mais le recule seulement.

En élevant le *quorum*, on multiplierait tout simplement les ballottages. Mais, au second tour, quand les mêmes indifférents reviendront avec leurs mêmes bulletins blancs, vous n'exigerez plus le *quorum* pour proclamer l'élu. Le même doute, la même incertitude planeront sur l'issue des opérations électorales : on aura seulement retardé de quinze jours cette constatation, pénible pour quelques-uns, qu'un élu peut être proclamé sans avoir réussi à se faire mandater par la moitié plus un de ceux qu'il représentera. Où sera le progrès en clarté ?

Mêmes objections, mêmes réponses à ceux qui essaient de corser l'argument en dénonçant l'instabilité d'un régime fondé sur des majorités inférieures à la moitié plus un des inscrits. M. Moreau a déve-

1. Art. 18 de la proposition Letellier du 7 février 1889.

loppé cette très juste observation dans un article que nous avons déjà plusieurs fois cité : si dans la majorité des abstentions se produisent, dit-il en substance, les minorités en profiteront pour usurper le pouvoir ; or, rien de plus grave qu'un pareil fait, parce qu'il ruine les bases du gouvernement représentatif.

Parfois, encore on prétend qu'un désaccord se manifeste entre la Chambre et le Pays sur certaines questions ; parmi les causes, susceptibles de faire naître ce désaccord, on peut certainement admettre l'abstention.

Enfin les abstentionnistes forment une masse inconnue qui peut brusquement entrer en scène, abattre le gouvernement, pour retomber ensuite dans l'inertie. Un gouvernement représentatif solide devrait être à l'abri de ces surprises. La garantie contre elles ne peut venir que du vote régulier de tous les électeurs. Le déplacement de la majorité, s'il se produit alors, a été prévu, préparé ; il y aura évolution normale, non révolution.

A coup sûr, cette considération peut justifier des mesures contraires au vœu de l'opinion. Jusque-là nous nous trouvions en présence d'un malaise platonique en somme, on nous signale maintenant un péril réel, celui qui résulte inévitablement des modifications subites dans l'orientation politique d'un pays. Sans doute, il y a lieu de penser qu'elles se-

ront assez rares ; pour que les abstentionnistes de la veille devinssent des fanatiques de l'urne, il faudrait que des questions nouvelles bien imprévues se fussent posées, et qu'on leur eût donné des solutions bien néfastes à leurs yeux. Rien là pourtant d'in vraisemblable , il suffit, en somme, comme cela ne va pas manquer de se produire en France avant peu, qu'à des querelles purement politiques succède la lutte des intérêts économiques et sociaux, pour que des gens, indifférents aux premières, descendent dans l'arène pour la défense des seconds. Voilà qui risque de déplacer l'axe de la majorité au grand détriment de la tranquillité publique.

Le malheur est que l'obligation du vote ne saurait nous prémunir contre de telles surprises. Ici encore nous nous heurtons au mystère des bulletins blancs, non moins impénétrable que celui des abstentions. Incontestablement le nombre en augmentera beaucoup, car, si à présent on ne se dérange guère pour aller déposer dans l'urne un bulletin blanc, il n'en sera pas de même lorsqu'on sera obligé de voter ; avec le nouveau régime, mécontents, adversaires du suffrage universel, indifférents pour une grande part, voteront blancs, et, comme rien ne dit que, si, un jour, leurs intérêts sont menacés, ils ne changeront pas de tactique, comme tout, au contraire, permet de le supposer, l'instabilité reste à redouter

comme devant. On n'aura obtenu que quelques ballottages de plus.

Et voilà le seul avantage sûr que nous garantissons l'institution d'une contrainte nouvelle ! En politique on vivait dans le doute et sur le qui-vive.

Le moyen théorique infaillible d'y mettre un terme étant appliqué, en pratique, il n'y a presque rien de changé. L'incertitude portait sur 20 ou 25 0/0 des inscrits ; mettons qu'elle porte désormais sur 8, ou 10, ou 12 0/0. Mais n'oublions pas que ces 8, 10, 12 0/0 voteront parce qu'on les y contraint ; il suffira donc de peu chose pour que de neutres ils vous deviennent hostiles ; tandis que les 20, 25 0/0 d'abstentionnistes devront faire l'effort facultatif et pour eux insolite de se déranger s'ils veulent manifester leur hostilité, il leur faudra de graves raisons pour les y déterminer.

Si donc, avec le suffrage libre, on joue sur une plus grande part d'inconnu, avec le vote obligatoire on multiplie les chances de voir entrer cet inconnu en jeu.

Mince progrès, si progrès il y a ; cela vaut-il une liberté entravée ?

Voici, en revanche, un argument de fait plus solide, du moins en ce qui concerne certains pays. On l'a fait valoir notamment devant la Chambre belge où les députés de circonscriptions ouvrières l'ont fort

apprécié (1). Le vote obligatoire constitue une sérieuse garantie d'indépendance pour l'électeur. D'autres ajoutent qu'il sauvegarde en même temps la dignité du candidat.

Le second point paraît sensiblement moins convaincant ; on fait remarquer qu'il y a quelque chose d'humiliant dans les démarches auxquelles se condamne le candidat pour aller supplier les tièdes, les professionnels de l'abstention, si l'on peut s'exprimer ainsi, et tâcher de secouer leur apathie en sa faveur. Certes, de pareils procédés électoraux manquent un peu de dignité. Reconnaissons en outre, que le régime du vote facultatif favorise les candidatures d'argent, puisqu'il permet aux gens ou aux partis assez riches pour mettre des moyens de transport à la disposition des indifférents, de gagner ainsi des suffrages et peut-être parfois de déplacer la majorité. Malheureusement, le vote obligatoire ne mettra pas un terme aux prévenances des candidats. Ils en useront pour circonvenir les électeurs comme auparavant pour les faire voter. Médiocre résultat !

Par contre, les électeurs seront soustraits à une forme de pression assez désobligeante, qui consiste à les dissuader d'user de leur droit. Il arrive en effet que, désespérant de gagner à leurs idées ceux qu'ils

1. M. Moreau le fait valoir également, § III.

ont le moyen d'influencer, des patrons préfèrent les retenir loin des urnes. Alors, ou bien ils leur interdisent de voter, ou bien ils s'arrangent de façon à les priver de leur liberté ce jour-là. Ils réussissent à créer ainsi un groupe d'abstentionnistes forcés, ce qui peut fausser complètement le résultat du scrutin. Le vote obligatoire coupera court à de telles manœuvres.

Certes, le fait est grave et susceptible, à lui seul, de convertir à l'obligation les partisans résolus de la liberté. Il semble néanmoins que contre ces faits de pression, le meilleur remède serait encore d'assurer l'inviolable secret du vote. En France, en effet, ainsi qu'on en peut juger et par expérience et par le compte rendu des discussions relatives aux demandes d'invalidation, on influence bien plutôt l'électeur pour le faire voter d'une certaine façon, que pour le faire s'abstenir : bulletins marqués de signes intérieurs de reconnaissance sinon formels du moins moralement évidents qui échappent à la jurisprudence du Conseil d'État ; bulletins remis à des électeurs embrigadés que l'on surveille jusqu'aux urnes, tels sont les moyens d'action équivoques signalés d'ordinaire. Bien rarement on impose une abstention qui paraîtrait suspecte. En Belgique, on a pu craindre que les ouvriers, les pauvres gens, les électeurs dépendants, subitement dotés en 1893 du droit de vote, n'osent pas en faire usage. En France, ce dan-

ger n'existe guère. D'ailleurs, même en Belgique, ce raisonnement n'a pas convaincu tout le monde. M. Graux y répondait en ces termes : « M. le ministre des Finances disait : le vote obligatoire aura l'avantage de soustraire les électeurs qui dépendent d'autrui à l'influence de ceux qui voudraient abuser de leur autorité sur eux pour les empêcher de voter ! Comment cela ? On paiera pour eux, et tout sera dit ! » Nous examinerons en effet, au chapitre suivant, les sanctions proposées et nous verrons que deux systèmes seulement sont acceptables : l'amende, nécessairement peu élevée, et la privation de l'électorat. Or, les électeurs, dépendants au point de ne pas oser voter, souffriront-ils beaucoup de la privation de leurs droits électoraux ? Non, évidemment. Ne pouvant récolter qu'ennuis et vexations à les exercer, ils en subiront la perte sans trop d'amertume ; quant à l'amende, ce sont sans nul doute ceux qui auront employé la forme d'intimidation qui la paieront.

Une fois de plus, le vote obligatoire n'aura servi que de faible et insuffisant palliatif.

Ainsi, de quelque côté que l'on se retourne, on aboutit à limiter une liberté, à transformer un droit en obligation, sans profit assuré ou notable ni pour la société, ni pour les électeurs.

Fait-on, comme le propose M. Léon Bourgeois lui-

même, le théoricien du quasi-contrat, « l'équitable évaluation des services échangés (1), on s'aperçoit qu'il y aurait inégalité dans l'échange, l'individu subissant une contrainte pour procurer à la société un très problématique avantage. »

Considère-t-on, avec M. Moreau, l'abstention comme un suicide ? Le vote obligatoire ne réussira qu'à changer la forme du suicide : on se suicidera par le bulletin blanc, au lieu que ce soit par l'abstention.

La considère-t-on comme une manifestation d'opinion ? Cela se rencontre également : les catholiques italiens, par exemple, ont longtemps refusé de voter sur le mot d'ordre du Pape, pour protester contre la suppression du pouvoir temporel ; de même l'année dernière, en France, les populations du Midi ont organisé la grève des urnes pour forcer la main aux pouvoirs publics. Il n'est pas rare enfin de voir certains partis prêcher l'abstention pour affirmer par là qu'ils se désintéressent des batailles politiques, dont l'issue ne peut à leurs yeux qu'apporter une solution bâtarde et inefficace. Alors, en face de cette abstention active, pour ainsi dire, que pèsera l'obligation inscrite dans les lois ? Contre un mouvement de cette nature, à quoi serviront vos sanctions ? Et si d'aven-

1. *Solidarité*, IV, 2.

ture elles amenaient les électeurs aux urnes, croyez-vous que ce serait, encore dans ce cas, pour y déposer autre chose qu'un bulletin blanc ?

Reste une petite masse d'irrésolus, toujours prêts à suivre la loi du moindre effort, et par conséquent à obéir à la loi, pour éviter les ennuis d'une poursuite. Nombre de ceux-là opteront aussi vraisemblablement pour le bulletin blanc, pour s'épargner la peine de se faire une opinion. D'autres voteront à tout hasard. Ces deux inertes décideront peut-être de l'élection. Quel triomphe ! Par crainte qu'ils ne déplacent inopinément la majorité quelque jour où, leurs intérêts les y incitant, ils l'auraient voulu, on les forcera à risquer de la déplacer sans le vouloir par un vote irréfléchi, donné à contre-cœur. Tout cela au prix d'un effort, d'un déploiement de l'appareil judiciaire que nous montrerons plus loin !

Par contre, nous aurons acquis la certitude que, sur un quart d'abstentions par exemple, il y en avait la moitié ou le tiers, ou les deux tiers, qui procédaient d'un ferme dessein.

Telle est l'évaluation des profits et des pertes.

Peut-on, après cela, continuer à comparer le vote obligatoire avec le service obligatoire, question de vie ou de mort pour le corps social ; ou bien avec l'instruction obligatoire dont on ne peut contester le bienfait ; ou même avec l'assurance obligatoire con-

tre l'invalidité, la vieillesse, la mort, dont pourtant on hésite à inscrire le principe dans nos lois ?

Certes l'obligation sera moins lourde dans le cas du vote, parce que d'application moins fréquente et d'exécution moins pénible. Mais parviendra-t-on à la faire valoir sans tracasseries ? Voilà ce qu'il nous faut maintenant examiner.

CHAPITRE III

SANCTIONS ET VEXATIONS

Une obligation, surtout une obligation de faire, ne constitue pas seulement une restriction à la liberté de l'individu, une diminution de ses droits et prérogatives, elle lui impose l'exécution de certains actes de gré ou de force. Ici commence la vexation.

Quelle en est la mesure, et le bénéfice social escompté peut-il être mis en balance avec la somme des tracasseries que l'on devra subir ? Encore une «équitable évaluation à faire» pour reprendre le mot de M. Bourgeois.

Pratiquement la question est capitale, car, de la popularité d'une institution dépend son existence même. Le courant d'hostilité, en pareille matière, serait d'autant plus difficile à remonter que la grève des électeurs, suite à peu près fatale, inévitable du mécontentement provoqué, échapperait en somme

au châtiement ; on renoncerait forcément à poursuivre tout le monde.

Ajoutons qu'en France les mesures vexatoires choquent plus que l'iniquité même. D'où vient l'impopularité de l'octroi ? beaucoup moins de l'inégale répartition des charges fiscales qui en résulte que de tout le système de petites persécutions qu'il comporte. On le maintient pourtant, en dépit de l'opinion, à cause des ressources énormes qu'il procure, faute peut-être aussi de découvrir un procédé plus sympathique. On recule, en revanche, devant l'établissement d'un impôt direct inquisitorial, au détriment possible de la justice, sacrifiée à la tranquillité à l'indépendance que réclame avant tout l'opinion.

Comment se traduira donc dans les faits l'obligation du vote ?

En elle-même cette mesure n'apparaît pas infiniment vexatoire. Une fois par an, deux tout au plus, le corps électoral est consulté. On vote au centre de sa commune ; dans les grandes agglomérations, on installe un bureau de vote par quartier. Tout se réduit donc à un déplacement assez peu pénible. Parfois peut-être l'éloignement rendra ce déplacement difficile ou dispendieux : c'est le cas par exemple des ouvriers employés loin de leur domicile électoral. Mais, outre que souvent cette circonstance pourra servir d'excuse, rien n'empêche de faciliter l'accom-

plissement du vote, comme on a fait en Belgique, en accordant le parcours gratuit sur les chemins de fer aux électeurs ne résidant plus dans la commune où ils restent inscrits. On a même parlé à ce sujet du vote par représentant ou par correspondance, mais ces moyens favoriseraient bien des fraudes et des abus de confiance. De toutes façons, ce sont là des cas particuliers, exceptionnels et non insolubles pour la plupart, dont il ne faut par conséquent pas s'embarrasser. L'obligation de voter, le dérangement insignifiant qu'elle entraîne n'ont donc en général rien de révoltant. Il n'existe peut-être même pas de contrainte plus bénigne.

Mais nous n'avons envisagé qu'un côté de la question. Qui dit obligation doit dire aussi sanction, ou bien il ne dit rien du tout. Allons plus loin : à une obligation morale s'attache une sanction morale ; à une obligation juridique, il faut une sanction juridique. Ou bien la loi du vote obligatoire restera lettre morte, ou bien quiconque l'enfreindra devra encourir un châtement.

Le fait imposé n'étant que médiocrement vexatoire, c'est donc du côté des sanctions qu'il convient de se retourner pour voir si elles ne dépassent pas les bornes d'une honnête rigueur, tout en assurant le respect de la loi.

Exagérez en effet les sanctions, du coup, l'obliga-

tion reprendra un caractère tyrannique. Atténuez les sanctions jusqu'à les rendre insignifiantes : l'obligation s'évanouit en quelque sorte avec elles. Comment concilier l'efficacité et la prudence dans le choix des sanctions ? Voilà le problème.

*
* *

Nous grouperons sous trois chefs les systèmes de répression proposés : sanctions collectives, sanctions individuelles de droit commun, sanctions individuelles d'un caractère spécialement politique.

Nous ne rappellerons que pour mémoire les sanctions collectives : elles consistent à priver, au moins momentanément, de leur représentant, les circonscriptions où l'abstention a atteint des proportions trop considérables. Ce système semble inspiré de celui que l'on appliquait jusqu'au xix^e siècle, en Angleterre, aux circonscriptions où la corruption électorale avait dépassé certaines limites. Il est en vigueur dans certains pays étrangers. C'est ainsi que, dans le grand-duché de Bade, les collèges universitaires de Fribourg et de Heidelberg ont droit à un représentant à la Chambre Haute, mais s'en voient privés si la majorité absolue des électeurs n'a pas figuré au scrutin (loi de 1880). A Genève enfin, toute circonscription insuffisamment zélée aux urnes est châtiée de la même façon. On raisonne ainsi : l'élu

d'une minorité ne représente pas à proprement parler une circonscription ; autant vaut donc le supprimer.

Ce système est évidemment incompatible avec notre conception du droit de vote ; tout au plus s'expliquerait-il dans un régime, comme celui de notre monarchie censitaire de 1815, où une prérogative politique était octroyée à certaine classe de citoyens. Mais notre pays de suffrage universel ne s'en accommoderait pas. D'autre part, comme on l'a très justement observé, qui se trouverait châtié en fin de compte ? Non pas certes les abstentionnistes, qui ne se soucient pas plus d'être représentés que de voter, mais les électeurs qui auraient pris la peine de remplir leur devoir. Il y aurait donc, à considérer leur volonté comme nulle et non avenue, une révoltante injustice, peu propre à réduire dans la suite le chiffre des abstentions.

Aussi bien ce mode de sanction n'a-t-il guère rencontré de partisans en France. Seule s'en inspire une proposition de loi électorale présentée à l'assemblée nationale par M. de Castellane, le 9 mars 1872.

∴

Passons aux sanctions individuelles :

Celles qui se présentent les premières à l'esprit sont les sanctions ordinaires prévues par nos lois pour les contraventions et délits. Mais, comme il faut bien

proportionner la peine à la faute, et, qu'assurément, il est difficile de faire passer l'abstention pour une faute grave, dans l'état actuel de l'opinion tout le monde tombe d'accord pour écarter la prison, trop rigoureuse pour être applicable.

Restent l'amende et les sanctions morales de la réprimande et de l'affichage.

Les sanctions morales ne manquent pas de partisans, surtout pour la première faute. M. Letellier dans sa proposition de loi du 7 février 1889, reprise par lui le 2 mai 1893, demande l'affichage du nom de l'électeur contrevenant dans un tableau spécial, placé à la porte de la mairie pendant toute l'année électorale, pour les trois premières abstentions (il y joint une amende pour la seconde et la troisième). De même, MM. Gauthier (de Clagny), Argelies, Brincart et Habert, dans leur proposition du 15 janvier 1894, M. Guillemet dans sa proposition du 9 avril 1895, M. Berry dans sa proposition du 2 avril 1900, M. du Perier de Larsan dans sa proposition du 8 juin 1903 (1).

A coup sûr de pareilles sanctions ne comportent rien de bien vexatoire. Elles ne paraîtraient telles, que si précisément nos mœurs politiques attachaient

1. M. Bardoux, dans sa proposition du 13 juillet 1880, demandait aussi un avertissement affiché.

à l'abstention une réprobation d'opinion qui en fait n'existe pas. Mais alors, peut-on véritablement les considérer comme des sanctions ? Déjà M. Wæste, à la Chambre belge se le demandait : « M. de Rosseuw, disait-il, a parlé d'un tableau d'incivisme et de défaveur : il attache à ce tableau-là, je crois, beaucoup trop d'importance. »

La loi belge cependant a frappé la première abstention non justifiée d'une réprimande ; mais pour les autres elle joint l'amende à l'affichage.

Quel effet produiraient en France la réprimande et l'affichage ? Il n'est pas bien téméraire de répondre dès à présent : aucun. Nous avons d'ailleurs un exemple qui nous permet d'en juger par analogie. La loi du 28 mars 1882, en instituant l'obligation scolaire, avait elle aussi édicté des sanctions. Le délit des parents, négligeant d'envoyer leurs enfants à l'école, était sensiblement de même nature et de même gravité que celui des abstentionnistes en matière électorale. L'utilité, la nécessité de l'instruction sont néanmoins plus accessibles aux intelligences frustes que celles du vote ; les peines consistaient en un avertissement d'abord, puis en cas de récidive, l'affichage à la porte de la mairie, enfin l'amende. Or, tel fut le peu d'effet des sanctions morales qui devaient intervenir d'abord, que depuis longtemps on ne les applique plus. La loi ne fonctionne pas,

parce que, écrit le ministre de l'Instruction publique lui-même « les moyens imaginés pour en assurer l'exécution sont restés inefficaces et inopérants (1). »

Voilà une expérience instructive, disons même décisive. Ajoutons d'ailleurs que ces sanctions peu vexatoires, mais vaines, ne sont en général proposées par les législateurs que pour en préparer ou en corroborer d'autres, l'amende notamment.

*
* *

Parmi les sanctions pécuniaires, auxquelles tout le monde se trouve en somme forcé de recourir, au moins pour les récidivistes, il en est une que nous pouvons immédiatement éliminer; c'est une sorte de système intermédiaire entre l'amende et la réparation pécuniaire du dommage causé, telle que la conçoit le Code civil. On l'applique en Bavière et dans le grand-duché de Bade : il consiste à mettre les frais du scrutin qui n'a pas abouti, faute de quorum, à la charge des abstentionnistes; on partage ces frais soit également entre eux, soit au prorata de leurs facultés contributives. On a fort justement fait valoir contre ce procédé les critiques suivantes : d'abord, qu'il rabaisse en quelque sorte la dignité du devoir

1. Exposé des motifs du projet de loi sur l'obligation scolaire, déposé par M. Briand le 24 janvier 1907.

civique, en laissant supposer qu'un manquement à ce devoir n'oblige qu'à la réparation d'un dommage pécuniaire ; sans doute, telle est bien la sanction ordinaire de l'inexécution des contrats, mais n'oublions pas que la notion de contrat se concilie mal, comme nous l'avons montré avec celle du vote obligatoire. Ensuite, qu'il a pour effet direct de pousser les abstentionnistes à une active propagande, puisque le taux de l'amende décroît à mesure que croît le nombre des abstentions. Enfin, qu'il laisse indemnes les abstentionnistes du second tour, quoique récidivistes, parce que leur délit n'entraîne aucun frais supplémentaire.

Nous arrivons donc à l'amende ordinaire adoptée, en général, à partir de la seconde infraction seulement par les lois suisse et belge et par presque toutes les propositions de lois françaises. Elle va d'ordinaire croissant à chaque récidive, mais elle peut être conçue de plusieurs façons assez différentes.

Il y a d'abord l'amende fixe, appliquée dans plusieurs cantons suisses : Saint-Gall, autrefois Soleure, Thurgovie, Schaffouse ; proposée en France par MM. de Castellane (1872), Letellier. (1889 et 1893), Gauthier (de Clagny), Argelies, Brincart, Habert (1894) et par M. Berry (1900).

L'amende fixe présente un assez grave inconvé-

nient. A quel taux en effet la fixer? Dans certains cantons suisses elle peut s'abaisser jusqu'à 0 fr. 15; c'est une sanction dérisoire, et dont un grand nombre d'électeurs se moqueront. Il deviendrait vite de bon ton pour les gens aisés de s'entendre condamner même à 5 francs d'amende (chiffre de MM. Letellier, Gauthier (de Clagny), G. Berry); par contre une pareille manifestation d'indépendance électorale sera interdite aux pauvres comme un luxe inabordable. Or quelles sont les classes sociales les plus portées à l'abstention? Question difficile à résoudre, certes; cependant on peut prétendre que les riches, bien qu'il leur soit plus facile de se déplacer, se rendent plus souvent coupables de cette négligence. A l'appui de cette impression, nous ne pouvons guère invoquer d'autres statistiques que le relevé des abstentions comparées dans les différents quartiers de Paris aux élections municipales; encore, ne nous échappe-t-il pas que les conclusions à en tirer ne s'imposent pas absolument. Pourtant, on va voir que l'affluence aux urnes se produit surtout dans les quartiers pauvres et l'abstention dans les quartiers riches. Voici pour 1900 et 1904 les chiffres extrêmes du pourcentage des votants:

1900

Invalides 59 0/0 ; Champs-Élysées 66 0/0 ; Vendôme 67 0/0 ; Picpus, Quinze-Vingts, Charonne 80 0/0 ; Pont de Flandre 81 0/0.

1904

Vendôme 59 0/0 ; Saint-Ambroise 61 0/0 ; Saint-Georges 65 0/0 ; Champs-Élysées, Chaussée-d'Antin 68 0/0 ; Faubourg du Roule 69 0/0 ; Charonne, les Halles, la Maison-Blanche 82 0/0 ; Jardin des Plantes, la Villette 83 0/0 ; la Santé, Saint-Lambert 84 0/0 ; Pont de Flandre 86 0/0.

A part quelques rares exceptions, les quartiers populaires paraissent donc plus enclins à voter. Dès lors, l'amende fixe, si elle est peu élevée, n'atteindra pas les citoyens les plus suspects de négligence électorale ; si elle est trop forte, elle fera l'effet d'une odieuse vexation aux pauvres gens et deviendra tout à fait impopulaire : telle l'amende de 25 francs que propose M. Gauthier de Clagny, pour la troisième abstention, il est vrai.

L'amende variable, c'est-à-dire laissée à l'appréciation du juge, libre de se mouvoir entre un maximum et un minimum fixés par la loi, corrigera à peine le vice capital. L'écart entre ce maximum et ce minimum ne saurait en effet être très considérable,

car, si la condition du coupable change, les circonstances du délit restent toujours les mêmes, et la faculté d'appréciation du juge confinerait à l'arbitraire si, à des infractions exactement semblables, il lui était loisible d'appliquer tantôt 5 francs, tantôt mille francs d'amende. Tel serait par exemple le danger d'un texte vague comme celui de M. Ory, dans sa proposition de loi du 18 juin 1903 : Article 5 : « Si un électeur ne prend point part à une élection de député, il sera frappé d'une amende égale à la moitié d'une journée de travail qui *pourra être portée* au quart de ses impôts directs de toute nature. » Aussi, d'ordinaire, le législateur désireux d'accorder au juge quelque latitude, le maintient-il néanmoins dans d'assez étroites limites. En Belgique, par exemple, l'amende va de 1 à 3 francs pour la première infraction et de 3 à 25 francs pour la récidive. En Suisse, elle varie de 0 fr. 15 à 1 franc (Zurich) et de 1 à 4 francs (Argovie). Dans ces conditions, il est clair qu'elle ne risque jamais de s'élever à un taux suffisant pour que les abstentionnistes riches aient lieu de s'en émouvoir.

Fixe ou variable, l'amende manque donc le plus souvent son but.

Aussi bien ceux des auteurs de propositions législatives qui se préoccupent surtout d'amener au scrutin les amis de l'ordre, de la conservation sociale,

gens d'ordinaire aisés, ont-ils préconisé de préférence l'amende proportionnelle aux facultés du délinquant. M. Wallon la fixe à un dixième des contributions personnelle et mobilière, sans toutefois qu'elle puisse être inférieure à 5 francs, ni supérieure à 500 francs. M. Laroche-Joubert adopte le même texte, mais consent à laisser descendre l'amende jusqu'à 2 francs ; M. Pieyre propose une amende proportionnelle allant du triple au décuple de la cote personnelle. M. Gauthier (de Clagny), Argelies, Brincart et Habert réclament—pour la troisième abstention il est vrai — une amende égale au chiffre total des contributions directes, sans qu'elle puisse toutefois descendre au-dessous de 25 francs. M. Ory, tout en se prononçant pour l'amende variable, fixe un maximum proportionnel : le quart des impôts directs.

Ce système, assez ingénieux, est évidemment contraire aux principes généraux de notre droit pénal, d'après lesquels la peine doit être égale pour tous. Cela n'a d'ailleurs pas échappé en général aux partisans de cette forme de sanction. M. Wallon la justifie en expliquant que la peine doit frapper le défaillant « d'autant plus, qu'ayant plus de fortune, il reçoit plus de protection de l'État et lui doit davantage. »

M. Gauthier (de Clagny), de son côté, écrit dans

son exposé des motifs : « C'est assurément une innovation apportée aux principes de notre droit pénal, mais il nous a semblé de toute nécessité de frapper avec une sévérité très grande le citoyen riche... sans quoi la loi resterait impuissante contre lui : il préférerait payer une amende légère plutôt que de subir une gêne dans ses plaisirs. » L'un et l'autre auraient pu ajouter, qu'en toute équité, la sanction pécuniaire n'est vraiment égale que si elle frappe le coupable en proportion de ses ressources. Six mois de prison affligent pareillement quiconque les subit ; vingt francs d'amende sont une catastrophe pour l'un et un jeu pour l'autre. La véritable égalité n'est pas du côté des principes du Code.

L'amende proportionnelle, bien qu'elle y déroge, semble donc de beaucoup la plus équitable et la plus efficace.

Mais que vaut d'une façon générale, le système de l'amende ? On le justifie d'ordinaire par l'exemple des délégués sénatoriaux. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que le délégué sénatorial peut être considéré comme ayant reçu et accepté un mandat ; la preuve en est que, si le délégué choisi est absent lors de son élection, il doit, dans les cinq jours, donner avis de son acceptation (art. 4 de la loi du 2 août 1875). L'amende relativement élevée (50 fr.) qui frappe les délégués sénatoriaux abstentionnistes,

ne saurait donc servir ici d'argument. Au surplus, tout le monde s'accordant pour repousser la contrainte par corps en pareille matière, on risquera souvent de se heurter à l'insolvabilité des délinquants, d'où le caractère illusoire de la répression au bas comme au sommet de l'échelle sociale.

Beaucoup de gens enfin répugnent à l'application d'une peine de droit commun pour une faute où l'opinion se refuse à voir même un simple délit civique. Déjà, en 1871, MM. Tallon et Fournier écrivaient dans leur exposé des motifs : « Exagérer la sévérité en allant jusqu'aux peines pécuniaires serait une imprudence ; on éloignerait plus encore par là l'électeur du scrutin ; le soumettre à l'humiliation de poursuites judiciaires le blesserait trop cruellement. » Trente ans plus tard le sentiment public n'a pas changé car, en 1903, M. du Périer de Larsan écrit à son tour : « Le frapper (l'abstentionniste) d'une des peines inscrites dans nos lois pénales, prononcer contre lui l'amende ou l'emprisonnement, me paraîtrait excessif. »

Incontestablement en effet il faudrait se résoudre à heurter une opinion bien établie, et ce système de répression paraîtrait vexatoire au plus haut point.

Aussi tout porte-t-il à croire qu'en France, aucun gouvernement, pour un avantage aussi médiocre, ne

voudra encourir la responsabilité d'une mesure aussi nettement impopulaire.

*
* *

C'est pourquoi l'on a depuis longtemps songé à frapper d'une peine politique une faute politique. A qui refuse d'exercer le devoir de vote, on a proposé de retirer tout simplement le droit de vote. Ainsi la répression apparaît tout à fait appropriée à l'infraction : rien dès lors ne choque plus ni le bon sens, ni la susceptibilité publique. Ou bien l'on affranchit l'abstentionniste d'un devoir qui lui pèse, ou bien on lui enlève un droit dont il fait peu de cas. Qui donc trouverait là aucun sujet de plainte ?

Ce système ne se rencontre à l'état pur que dans les propositions françaises de MM. Tallon et Fournier, Bardoux, Guillemet, du Périer de Larsan. M. Bardoux et M. du Périer de Larsan parlent également d'un affichage, mais il a seulement pour but de prévenir les délinquants qu'on va les rayer de la liste. Il se trouve combiné soit avec l'affichage, soit surtout avec l'amende, dans les propositions de MM. Wallon, Laroche-Joubert (1), Letellier, Gauthier

1. Ne prive le délinquant de l'électorat que jusqu'à ce qu'il ait payé l'amende.

(de Clagny), Georges Berry, ainsi que dans la loi belge.

La radiation peut être temporaire ou définitive : en général on ne propose la radiation définitive qu'après un certain nombre de récidives.

Les sanctions politiques, lorsqu'il ne vient pas s'en ajouter d'autres, ont le mérite de paraître tout à fait logiques et aussi peu vexatoires que possible. Elles sont même presque conciliables avec la notion du vote-droit, car peut-on considérer comme un châtiment le retrait d'un droit que le titulaire laisse en quelque sorte prescrire ? En le lui retirant on n'entend que se prémunir contre l'instabilité des résultats électoraux, dont nous avons plus haut signalé le danger. En commençant par une ou plusieurs radiations temporaires, on l'avertit, on l'accoutume pour ainsi dire peu à peu au nouveau régime dont il peut apprécier les inconvénients ; on lui offre des facultés de résipiscence.

On obtient ainsi tous les avantages recherchés avec le minimum de tracasseries et de vexations.

Ainsi, mesures bénignes, résultats parfaits : que souhaiter de plus ?

Évidemment on n'aura plus à redouter la subite affluence aux urnes des abstentionnistes avec qui l'on ne comptait plus. C'est un résultat. Mais diminuera-

t-on de beaucoup leur nombre, comme on le souhaite généralement ?

C'est plus douteux, car, en menaçant des gens de leur enlever ce à quoi tout permet de croire qu'ils tiennent fort peu, vous ne les inciterez guère à changer leurs habitudes.

« Nous éveillerons en eux, nous l'espérons, disaient MM. Tallon et Fournier, le sentiment de la dignité personnelle et bientôt peut-être celui du devoir. » Et M. Moreau précise : « L'exclusion des listes électorales fera toujours l'effet d'une déchéance. » Erreur ; le citoyen privé de sa carte électorale en montre quelque humiliation, parce que l'on sait qu'il y a là aujourd'hui le signe d'une indignité grave. Mais on cessera d'attacher à cette perte la moindre importance quand elle résultera seulement de quelques abstentions.

Assez spirituellement M. Ch. Benoist fait encore cette remarque : « Nous sommes si étrangement faits qu'un tel, qui ne votait jamais, sera peut-être puni et souffrira peut-être d'être privé du suffrage. » Un tel, oui, c'est possible ; mais le plus grand nombre, non ; il y a du vrai dans l'observation de M. Ch. Benoist, mais à condition de ne pas trop la généraliser ; dans la plupart des cas on ne rencontrera qu'indifférence.

Enfin qui sait, ajoute-t-on encore ; beaucoup de

gens voudront sans doute conserver leur droit pour le jour où un parent, un ami deviendrait candidat. Il leur serait en effet pénible en ce moment de n'être plus citoyen dans l'État ; ou bien, ils le conserveront tout simplement pour le cas où une question les intéressant directement serait posée devant le suffrage universel et ce désir suffit pour que la menace d'une radiation produise son effet.

Toutes ces petites causes évidemment peuvent agir, et le nombre des abstentionnistes diminuerait ; mais tout cela ne suffirait sans doute pas à le réduire dans des proportions telles, qu'il vaille la peine d'organiser tout un système de déchéances politiques qui n'ira pas sans quelques complications.

Car, dans aucune des différentes propositions de lois françaises (sauf celle de M. du Périer de Larsan), non plus que dans la loi belge, on n'a pris soin d'établir la moindre distinction entre les différentes consultations électorales. Or cela n'est conforme ni à la raison ni à la justice. Convient-il de traiter pareillement l'abstentionniste à une élection législative, d'importance capitale en notre pays, et l'abstentionniste à une élection de conseil d'arrondissement par exemple, dont les plus passionnés eux-mêmes se désintéressent bien souvent ? Une abstention municipale est moins grave que celle-là, plus grave que celle-ci. Il faudra donc des degrés, des équivalences.

M. du Périer de Larsan ne veut châtier que l'abstention législative, ce qui peut se soutenir. La loi belge ne considère comme récidive que l'abstention dans les élections de même nature, ce qui paraît plus bizarre. Bref, voilà de nouvelles difficultés à résoudre. Et tout cela pour élever de bien peu les moyennes des votants.

En somme, on se condamne à tenter un assez gros effort législatif d'abord et administratif ensuite (une sorte de casier électoral deviendrait nécessaire pour éviter que les déchus n'aillent se faire inscrire ensuite dans une autre commune), pour instituer une sanction d'efficacité problématique. Nous convenons qu'elle n'aurait pas le caractère draconien et par suite n'encourrait pas l'impopularité des sanctions de droit commun, même en joignant l'inéligibilité à la perte de l'électorat, car celui qui ne vote pas ne fait pas davantage acte de candidat. Elle ne choquerait qu'au nom des principes et peut-être aussi dans leur amour-propre les gens convaincus d'exercer en votant un droit imprescriptible ; elle ne se heurterait certainement pas à une révolte du sentiment public. Mais nous doutons de son efficacité.

Aussi bien ceux qui l'ont proposée ont dû en douter comme nous, car, pour la plupart, ils y ont ajouté des peines de droit commun et même n'ont demandé la radiation que pour les récidivistes endurcis, les

abstentionnistes qu'on désespère de corriger et qu'on élimine des cadres pour ne pas les surcharger d'unités en quelque sorte fictives, toujours manquantes au moment de l'action. Tel est ainsi l'esprit de la loi belge qui ne prononce la radiation qu'à la quatrième infraction et par conséquent met au premier plan les sanctions pécuniaires. Quant à la Suisse, — détail à noter, car les lois votées et appliquées ont une valeur d'indication supérieure à celle des lois proposées, — dont les dispositions législatives sur ce sujet varient avec chaque canton, et ont souvent varié dans chacun d'eux, nulle part on n'a songé à y établir la sanction des déchéances politiques. Nul ne paraît donc en avoir escompté beaucoup les effets.

Enfin, même pour les théoriciens qui l'ont préconisée, plusieurs, l'estimant apparemment trop bénigne, ont exprimé le vœu qu'elle fût accompagnée d'autres déchéances. M. Moreau, par exemple, demande qu'on y ajoute, outre la perte de l'éligibilité qui va de soi, celle de certains droits civils; il propose notamment l'incapacité de faire partie d'aucun conseil de famille, d'être tuteur, curateur, subrogé-tuteur, conseil judiciaire — sauf de ses propres enfants — d'être expert, juré, témoin. M. Coutant, dans sa thèse (1), se contenterait de l'incapacité d'être juré, expert, témoin,

1. *Le vote obligatoire*, 1898.

mais il y joindrait l'interdiction d'exercer aucune fonction publique. La loi belge prononce également cette dernière interdiction avec la déchéance politique.

En vérité, il faut connaître bien mal la psychologie d'un citoyen français pour se figurer qu'on lui infligera un châtiment susceptible de secouer son indifférence politique en le privant des fonctions de tuteur, curateur, juré, témoin, etc. Il faut ignorer que c'est toujours à qui s'efforcera davantage d'en éviter la charge. La fonction de tuteur est accablante par les soucis et les responsabilités qu'elle comporte, et, en offrant aux gens un moyen de s'y dérober qui leur manquait, on les incitera presque à ne jamais voter. De même, qui se soucia jamais d'être témoin ? Quel juré désigné n'a pas cherché à obtenir quelque récusation de complaisance ? Voilà donc une peine qui sera vraisemblablement accueillie par de très sincères remerciements.

D'un autre côté, ces exclusions diverses, si elles doivent laisser le condamné plutôt froid, frappent maladroitement toute une catégorie de gens qui profitaient de son activité. Qui bénéficiait du zèle d'un tuteur, d'un curateur ? l'enfant, bien entendu. Et du travail d'un juré ? la société. C'est sur ces bénéficiaires que retomberait la mesure prise. Quelle erreur d'aiguillage !

Quant aux fonctions publiques, il faut les classer en deux groupes : celles qui n'exigent pas des aptitudes spéciales telles que les emplois de facteur, cantonnier, etc.; celles qui exigent au contraire des capacités particulières, constatées et relativement peu répandues. Les premières, étant toutes attribuées sur la recommandation directe et précise des hommes politiques, ne le seront jamais qu'à des électeurs d'un zèle maintes fois manifesté, ce qui du coup élimine tous les abstentionnistes. Les secondes sont le plus souvent mises au concours ; on doit en tous cas s'efforcer d'y appeler les plus dignes. Que signifierait alors l'idée d'en écarter les abstentionnistes ? On se demande vraiment s'il y aurait plus d'iniquité ou plus d'absurdité de la part de la Société à tenir un langage comme celui-ci : « J'ai besoin d'un juriste ou d'un chimiste éminent : vous êtes l'homme qu'il me faut ; mais vous n'avez jamais voté ; pour vous punir, je me prive donc de vos services. » Impossible de déraisonner plus parfaitement.

En sens contraire, il vaut la peine de signaler la proposition de loi assez originale de M. du Périer de Larsan (1903) qui essaie de concilier une affirmation très nette du droit de vote et la nécessité de rendre l'exercice de ce droit obligatoire dans une certaine mesure.

« L'électeur qui par négligence, par paresse, par

indifférence, s'abstient de participer à un scrutin ouvert dans sa commune commet un acte blâmable, mais qui n'est en somme que le refus d'user d'un droit qu'il n'a pas pris l'engagement d'exercer chaque fois qu'il en serait nanti. » Dans ces conditions, M. du Périer de Larsan hésite même à l'en déposséder, et, quoique convaincu de l'efficacité relative d'une telle sanction, il n'en veut user que dans des cas assez limités. Aussi propose-t-il de l'appliquer à l'abstentionniste, à moins qu'il n'y ait eu avis préalable de celui-ci : « Pour éviter la déchéance politique, il suffira d'informer le maire de sa commune qu'on ne peut aller voter, par une lettre mise à la poste ou par un télégramme... Cet avis pourra être envoyé soit avant le jour de l'élection, soit même le jour du vote, mais avant la clôture du scrutin... Pénétré de cette pensée que la loi rendant le vote obligatoire doit éviter tout caractère gênant, vexatoire, inquisitorial pour l'électeur, je n'exige pas que celui-ci fasse connaître les motifs pour lesquels il n'ira pas voter, encore moins qu'une autorité quelconque, commission d'enquête, magistrat, etc... ait à apprécier ces motifs. Il suffira à l'électeur de déclarer qu'il ne peut pas aller voter. Ma conviction est que l'électeur simplement indifférent, et c'est celui-là que vise ma proposition, préférera le dérangement de se rendre au scrutin à l'obligation d'envoyer au maire un avis

postal ou télégraphique pour le prévenir qu'il n'ira pas voter. »

L'auteur ajoute que seule tomberait sous le coup de la loi l'abstention à des élections législatives, et, qu'en cas de ballottage, la participation au second tour de scrutin effacerait la déchéance encourue faute d'avoir pris part au premier tour.

C'est, en somme, le vote obligatoire sauf décision contraire officiellement déclarée à l'avance.

Nous avons insisté sur cette proposition parce qu'elle révèle l'embarras et l'espèce de contradiction où se débattent les partisans de la sanction politique. Ou bien ils considèrent le vote comme un droit qu'il leur paraît souhaitable de voir exercer le plus possible, et ils éprouvent quelques scrupules à retirer ce droit aux abstentionnistes sans nécessité absolue, ou bien ils considèrent l'exercice de ce droit comme nécessaire, indispensable au bon fonctionnement des pouvoirs publics, alors ils redoutent l'inefficacité de la déchéance et réclament en outre d'autres peines plus graves.

Trop, ou trop peu, pourrait-on dire de cette sanction: trop peu si l'on veut aboutir au vote universel, trop si l'on veut seulement encourager les citoyens à voter. Inefficace dans le premier cas, vexatoire dans le second, elle passe de toutes façons à côté du but à atteindre.

∴

Pour quelque système de répression qu'on se décide, du moins existera-t-il toujours toute une classe de gens, bien innocents, pour qui le régime constituera indiscutablement le plus vexatoire des supplices : nous voulons parler des magistrats chargés d'appliquer la loi aux innombrables délinquants. Car, il faut bien s'y attendre, ils seront légion, surtout dans les premiers temps, les coupables à poursuivre, et l'on se demande comment on y pourvoira.

Tout d'abord, à qui va-t-on confier cette énorme tâche ? Nous n'approfondirons pas cette question, qui a déjà été très suffisamment étudiée, notamment par M. Contant dans sa thèse (1). Rappelons seulement qu'il y a trois systèmes en présence : donner la compétence ou bien à des commissions spéciales mi-électives, mi-administratives — ou bien aux tribunaux administratifs — ou bien aux juridictions de droit commun.

Le premier système peut se concevoir de bien des façons : les uns confient l'application de la peine et l'appréciation des excuses aux bureaux de vote : c'est la méthode employée dans le canton suisse de Soleure et proposée en France par M. Laroche-Joubert ; —

1. Dans le chapitre : « Questions de détail. »

d'autres, au maire de la commune (proposition de Castellane) ; — d'autres à la Commission chargée de la formation des listes électorales : c'est ce que proposent MM. Tallon et Fournier ; — d'autres à une commission spéciale, nommée tout exprès par le conseil municipal (proposition Bardoux) ; — ou bien composée du maire, ou à son défaut d'un adjoint, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal, avec droit d'appel devant le conseil de préfecture ou le conseil d'État (proposition Guillemot) ; — les cantons suisses de Saint-Gall et de Jergovie, aux conseils communaux eux-mêmes.

Toutes ces commissions, si ingénieusement qu'on les compose, verront toujours leur autorité se heurter à deux objections graves : d'abord, il faudra leur conférer de véritables pouvoirs judiciaires, puisqu'elles devront non seulement, comme c'est le rôle ordinaire des commissions, constater ce qui est, mais aussi émettre des jugements sur les faits, apprécier par exemple, la valeur des excuses, le degré de culpabilité du délinquant (dans le cas d'amende variable notamment). Ensuite, elles sont toutes au moins partiellement issues de l'élection ; elles vivent par suite trop près de l'électeur et trop sous sa dépendance pour qu'on puisse attendre d'elles une répression bien énergique : elles en useront vraisemblable-

ment comme les commissions scolaires, dont nous avons eu déjà l'occasion de parler, et qui n'ont jamais requis l'application de la loi.

Les tribunaux administratifs, conseil de préfecture et conseil d'État doivent être également écartés : il ne sont pas, en effet, très populaires, parce que suspects, à tort ou à raison, de quelque partialité, et surtout, ils se trouveraient accablés de dossiers : il n'existe, en effet, qu'un conseil de préfecture par département auquel viendrait ressortir toutes les infractions à la loi.

Restent les tribunaux de droit commun : justices de paix et tribunaux correctionnels. Ceux-ci verraient demême leurs rôles bien chargés si on les encomrait soudain de toutes les poursuites contre les abstentionnistes. De plus, la comparution en correctionnelle paraîtrait fort vexatoire et même presque infamante, pour un délit que l'opinion ne manquerait pas de juger à peu près insignifiant. Aussi la plupart des auteurs de propositions ont-ils préféré la compétence du juge de paix. Se sont rangés à cet avis MM. Vallon, Pieyre, Letellier, du Périer de Larsan, Ory et enfin les législateurs belges. MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincard, Habert et M. Georges Berry

1. Un système analogue est appliqué dans le canton suisse d'Argovie.

ont adopté un moyen terme : les deux premières infractions seraient portées devant le juge de paix, la troisième et la quatrième devant le tribunal correctionnel.

La compétence du juge de paix semble de beaucoup la plus acceptable au point de vue pratique. Nul n'est mieux placé que lui pour se prononcer sur la valeur des excuses invoquées ; il pourrait juger avec une relative promptitude, n'ayant à exercer sa juridiction que dans l'étendue d'un canton ; enfin l'on éviterait de la sorte aux gens poursuivis des déplacements désagréables et parfois onéreux. C'est donc de ce côté que l'on rencontrerait la moindre vexation.

Il reste en tous cas que la loi sur le vote obligatoire ferait surgir un nombre considérable de poursuites. Nous avons dit qu'en France on comptait en moyenne un quart d'abstentionnistes. Les deux dernières consultations électorales (1902 et 1906) ont respectivement donné 2.314.820 et 2.289.669 abstentions. Admettons que le vote obligatoire réduise le nombre des abstentions de 25 0/0 à 10 0/0, cela ferait environ un million de délinquants à poursuivre, soit plus de onze mille cinq cents procès par département, plus de trois cent cinquante par canton et par juge de paix. Sans doute la plupart seront faciles à instruire.

Quel surcroît de besogne pourtant pour les magis-

trats ! Quel appareil de justice à mettre en mouvement ! Quel groupement de mécontents et de protestataires on favorisera de la sorte ! Contre ce courant la loi pourra-t-elle fonctionner ? Ne rencontrera-t-elle pas pour commencer la sourde hostilité des juges chargés de l'appliquer ? Nous sommes fort portés à le croire et à le craindre.

Enfin dernière conséquence qui sera critiquée par le public, le vote obligatoire développera le rôle de la paperasserie dans notre existence administrative, déjà si embarrassée par des exigences analogues. Il ne suffira pas, en effet, de prononcer la suppression du droit de suffrage, inscrite dans presque tous les projets, il faudra encore éviter que l'abstentionniste n'ait recours à un moyen de fraude facile, en changeant de domicile, pour aller se faire inscrire dans une autre commune. A cet effet l'on a imaginé divers types de certificats et surtout la création d'une sorte de casier judiciaire électoral à produire par quiconque réclamerait son inscription sur une liste (propositions Letellier, Gauthier, (de Clagny), du Périer de Larsan). — MM. Gauthier (de Clagny), Argeliés, Brincard, Habert imposent encore « sous peine d'une amende assez élevée, l'obligation de restituer dans un très court délai sa carte électorale au citoyen frappé d'une condamnation emportant privation de ses droits. »

Que de tracasseries, de formalités à remplir, dont on se passerait volontiers !

Bref, les sanctions, mêmes les plus indulgentes, entraînent tout un cortège de désagréments qui auront, comme on dit, une bien mauvaise presse.

Nous avons déjà mis en doute, dans notre précédent chapitre, que le résultat cherché en valût la peine. Voyons, pour terminer, s'il y a lieu d'en dire autant des résultats obtenus dans le pays où fonctionne le vote obligatoire.

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS DU VOTE OBLIGATOIRE

Jusqu'à présent nous avons raisonné dans l'abstrait ou bien sur des probabilités et des prévisions. Mais des expériences ont été faites dans plusieurs pays. Qu'ont-elles donné, que nous enseigne la réalité, voilà ce qu'il nous faut maintenant examiner.

Nombreux sont d'ailleurs les États où existe le vote obligatoire ; mais tous ne nous offrent pas un champ de comparaison également instructif. Quelle leçon tirer, par exemple, de ces nations de l'Amérique du Sud, où l'obligation ne s'accompagne d'aucune sanction, sur lesquelles nulle statistique ne nous renseigne ? Nous voulons parler du Mexique, du Venezuela, de San-Salvador et de Costa-Rica.

D'autre part, certaines nations vivent sur un système constitutionnel et électoral si différent du nôtre, qu'on ne peut rien conclure du mode de votation

qu'elles emploient et des effets qui en résultent. Tels sont les États-Unis, la Russie, la République Argentine, le Brésil. La même observation s'applique à la Bulgarie, au Danemark, à la Bavière, au Grand Duché de Bade.

Il serait oiseux d'entrer dans le détail des mesures que tous ces pays ont imaginées pour faire entrer dans les mœurs un régime qui paraît répugner aux nôtres, car nulle analogie n'existe entre la vie politique de ces différents pays et la nôtre.

En revanche, il y a quelque intérêt à examiner le succès de cette conception en Suisse, c'est-à-dire dans la plus ancienne démocratie européenne, ainsi qu'en Belgique, parce que ce peuple, voisin du nôtre n'est pas sans affinités avec nous ; de plus, l'institution récente du vote obligatoire dans ce dernier pays n'a encore donné lieu à aucune étude d'ensemble sur les résultats obtenus, surtout depuis qu'est venu s'y adjoindre le système de la représentation proportionnelle.

Toutefois, nous croyons, dès à présent, intéressant de remarquer que ni l'Angleterre, terre classique du libéralisme et du gouvernement représentatif, ni l'Allemagne où existe le suffrage universel, ni l'Italie passionnément politicienne par tradition séculaire, n'ont songé à décréter l'obligation du vote, ni à combattre l'abstention comme un fléau.

Cela, sans doute mérite aussi, d'être souligné avant d'aborder l'examen des régimes de la Suisse et de la Belgique.

Les Cantons suisses.

La Suisse, en sa réalité politique, étant une simple fédération de cantons, il ne faut pas dire que le vote obligatoire existe en Suisse, mais seulement qu'il se trouve établi à des degrés divers, et dans des conditions fort différentes, dans un certain nombre de cantons suisses.

Allons plus loin : la majorité des cantons suisses n'use pas, en fait, du vote obligatoire : quatre d'entre eux seulement l'ont organisé d'une façon vraiment sérieuse et telle qu'on en puisse tirer argument en faveur de cette institution.

Or la Suisse compte vingt-deux cantons :

Peut-on, en effet, considérer comme soumis à l'obligation du vote les citoyens appartenant aux cantons de Glaris, Uri, Schwitz, Unterwalden, Zug et Appenzell ? Nulle sanction ne vient consacrer cette obligation, où il faut voir plutôt une survivance historique de certaines coutumes du moyen âge, que l'affirmation d'un principe raisonné de droit constitutionnel : les historiens s'accordent, en général, pour faire remonter cette obligation du vote au temps lointain des

Landsgemeinde, réunions annuelles des citoyens actifs qui exerçaient la souveraineté dans chacun de ces cantons, votant les impôts, discutant les lois, nommant les fonctionnaires. On prétend même qu'à cette occasion les citoyens prêtaient serment de fidélité aux autorités et aux coutumes du pays ; les absents étaient frappés d'une amende de 2 livres à Glaris, 5 livres à Appenzell et à Unterwalden ; à Uri on les excluait du dîner solennel offert par Landmann. Cette obligation est restée inscrite dans les lois, car les cantons suisses n'aiment pas à abroger officiellement leurs traditions, mais depuis longtemps les sanctions n'existent plus.

Pour la même raison, il n'y a pas lieu de considérer le vote comme réellement obligatoire dans le canton de Neuchâtel, car là encore la loi du 28 octobre 1891 n'a pas prévu de sanction.

Comme on l'imagine aisément, l'obligation sans aucune sanction ne donne pas de meilleurs résultats que la liberté complète ; c'est ainsi que la proportion des votants, dans les différents cantons que nous venons d'énumérer, varie de 61 0/0 à 39 0/0. Elle est donc sensiblement inférieure à celle de nos élections françaises, ce qui tend bien à prouver que l'obligation reste à l'état de lettre morte.

Nous avons, d'autre part, eu déjà l'occasion de citer le cas de Genève qui vit sur un système électoral

en contradiction étrange avec ses traditions républicaines : toute circonscription qui se signale par un nombre exagéré d'abstentions se voit privée de son représentant. Nous avons dit aussi ce qu'il faut penser d'une conception qui présente à la fois les inconvénients du vote obligatoire et du vote libre. La proportion des votants dans le canton de Genève varie de 56 à 68 0/0.

Il convient enfin de réserver une place à part pour le canton de Soleure, qui, l'un des premiers, organisa véritablement le vote obligatoire avec sanction pécuniaire, et qui a dû y renoncer dans la suite. La Constitution de 1856 en inscrivit le principe dans son article 17, ainsi conçu : « Les électeurs sont tenus de prendre part aux élections et votations fédérales et cantonales. » La loi du 29 décembre 1860 l'organisa punissant l'abstention d'une amende fixée à 0 fr. 70. L'âge (65 ans), l'absence, la maladie, les empêchements graves étaient tenus pour excuse valables. Le bureau électoral était chargé d'appliquer la loi ; constitué par les électeurs eux-mêmes, au vote public, immédiatement avant l'élection, il l'appliquait, paraît-il avec une fâcheuse partialité. Dans ces conditions la législation se heurta à une indifférence, à une force d'inertie invincible. Les tribunaux durent intervenir pour confirmer les condamnations de ceux qui ne s'exécutaient pas spontanément : d'où frais, vexations,

protestations. Autant qu'on peut en juger par des statistiques fort imparfaites portant sur la période de 1872 à 1884, le nombre des votants s'élève à 69 0/0. En présence de ces médiocres résultats, une loi de 1887 supprima le vote obligatoire, tombé d'ailleurs en désuétude depuis longtemps. A vrai dire, les abstentions s'élevèrent aussitôt à 62 0/0 et dès lors l'affluence aux urnes est restée fort médiocre ; mais nous ne voulons rien conclure ni de cet échec, ni des résultats qui l'ont suivi, car, dans ce canton, les luttes politiques n'existent presque pas.

Restent donc quatre cantons où fonctionne le vote obligatoire tel qu'on l'entend d'ordinaire :

Saint-Gall, Thurgovie, Argovie, Schaffouse, et un cinquième, Zurich, soumis à un régime particulier.

Dans le canton de Saint-Gall, le vote obligatoire remonte à la Constitution de 1831. Une loi du 23 avril 1835 en détermina les conditions précises ; mais la révision constitutionnelle de 1861, ayant changé le régime politique du canton, une loi du 9 mai 1867 modifia la première. C'est elle qui régit encore aujourd'hui la matière. Elle fixe à 2 francs l'amende encourue, énumère un certain nombre d'excuses légitimes, (60 ans d'âge, maladie de l'électeur ou d'un proche, funérailles d'un parent jusqu'au quatrième degré, résidence prolongée hors de la commune), confie au conseil communal le soin d'apprécier les autres excuses.

Enfin la Constitution de 1890 indique les élections où le vote est obligatoire : presque toutes y figurent. Les statistiques manquent pour nous permettre d'apprécier l'efficacité de la loi. Mais, M. Deploige, dans son étude sur le *Vote obligatoire en Suisse*, croit savoir qu'au moins un quart des conseils communaux n'appliquent pas la loi et que, nul ne portant plainte, le conseil d'État, qui pourrait les y contraindre, n'intervient pas. De calculs approximatifs et forts imparfaits, il semble résulter que la proportion d'absentéistes varie de 17 à 33 0/0. Succès modeste, puisque nous relevons à peu près les mêmes chiffres en France. D'autre part, la loi restant souvent inappliquée, nous pouvons douter de sa popularité. Or l'expérience, ne l'oublions pas, date de trois quarts de siècle. Ajoutons que dans le canton de Saint-Gall, à la différence de Soleure, la vie politique est tout à fait intense, et les luttes très vives entre les partis : pour environ cinquante mille électeurs, on compte une trentaine de journaux de combat.

Ainsi le vote obligatoire dans ce canton n'apparaît ni comme fort gênant, ni comme fort efficace.

Nous ne pouvons guère citer que pour mémoire les cantons de Thurgovie, d'Argovie et de Schaffouse.

Dans le premier, une loi du 30 avril 1870 fixe l'amende à 1 franc et attribue la compétence au conseil communal avec appel devant le conseil de dis-

trict ; dans le second, la loi du 22 mars 1871 établit une amende variant de 1 à 4 francs, doublée en cas d'abstention au second tour de scrutin, et prononcée par un bureau composé du juge de paix ou du maire, de leurs suppléants, du secrétaire communal et de deux scrutateurs. A Schaffouse (loi du 16 novembre 1878), l'amende est uniformément fixée à 2 francs et à 1 franc seulement (loi du 9 juillet 1892) pour les élections aux assemblées communales. Toute excuse, reconnue fausse, entraîne, en outre, une amende de 6 francs. Les moyennes obtenues par ce système varient de 69 0/0 à 84 0/0. Elles sont à peu près semblables à celles de nos départements français.

Nous arrivons donc aux mêmes conclusions que pour le canton de Saint-Gall, sous le bénéfice d'observations analogues.

La législation de Zurich présente des caractères tout différents. Bien qu'on ait coutume de le considérer comme régi par le principe du vote obligatoire, ce canton suit, en réalité, un régime mixte d'incitation au vote, pourrait-on dire, au moyen de mesures administratives détournées, plutôt que d'obligation. Certes, depuis 1866, la loi communale autorise les communes à frapper d'une amende de 1 franc ou plus les citoyens qui n'assistent pas aux assemblées électORALES ou délibérantes : il n'en est pas moins vrai qu'en 1890, 30 communes conservaient encore le

vote libre ; dans les autres l'amende variait de 0 fr. 15 à 1 franc. Nous ne possédons malheureusement pas de statistiques comparées des résultats obtenus dans les unes et dans les autres, sauf pour les referendums cantonaux. Ici nous relevons, le 4 mai 1879 : dans les 79 communes à vote libre, 70 0/0 de votants, 17 0/0 de bulletins blancs ; dans les 121 communes à vote obligatoire, 90 0/0 de votants, dont 21 0/0 de bulletins blancs. Le 28 avril 1878, on avait noté un écart plus considérable : 53 0/0 de votants, dont 20 0/0 de bulletins blancs dans les communes à vote libre ; 86 0/0 de votants, dont 24 0/0 de bulletins blancs dans les autres.

Évidemment ces résultats sont favorables à l'expérience du vote obligatoire. Le grand nombre des bulletins blancs mérite pourtant d'être souligné. Quoi qu'il en soit ce défaut d'uniformité dans le mode de votation faussait les consultations électorales, les communes à vote obligatoire jouissant ainsi d'une véritable prépondérance de fait sur les autres. Aussi la loi du 29 juin 1890 a-t-elle établi un même régime pour toutes les communes, qui n'a plus aucun rapport avec le vote obligatoire, bien qu'il ait pour but de stimuler le zèle des électeurs. Elle oblige, en effet, les conseils communaux à faire reprendre à domicile, moyennant une rétribution de 0 fr. 50 à 1 franc les cartes de légitimation qui n'auront pas

été remises au plus tard le surlendemain du vote. Ce délai, bien qu'assez bref, permet donc aux abstentionnistes de se soustraire à ce que d'ailleurs on pouvait à peine considérer comme une sanction, à ce que les auteurs mêmes de la loi affirmaient n'être qu'une simple mesure d'ordre.

Nous n'avons donc pas à nous inquiéter des effets de cette législation tout à fait différente de ce que nous entendons par le vote obligatoire.

En résumé, quatre cantons seulement continuent à nous offrir un exemple de fidélité au régime de l'obligation. Certains demandent qu'on l'étende à tout le pays ; il semble pourtant que jusqu'à ce jour la tendance générale se soit plutôt manifestée en sens contraire.

Assurément, cette inégalité de législation risque de constituer un privilège en faveur de plusieurs cantons ; mais on y porterait tout aussi bien remède par l'établissement général du vote facultatif. Pourtant, les démocrates, partisans de la législation directe, inscrivent volontiers l'obligation dans leurs programmes. A coup sûr, il est plus naturel qu'on impose cette contrainte à un peuple auquel on abandonne le soin de gérer ses intérêts lui-même et non par l'intermédiaire de représentants, dont les pouvoirs publics ne sont composés que de « délégués aux affaires », où d'ailleurs la notion de l'obligation

paraît beaucoup moins vexatoire que chez nous, parce que entrée depuis longtemps dans les mœurs pour l'instruction, le service de la milice, l'attribution des fonctions électives. Et cependant, on l'a vu, elle n'a pas toujours été acceptée sans quelque résistance, au point que certains cantons ont dû même y renoncer après l'avoir établie.

Nous ne pouvons d'ailleurs mieux faire que de rapporter l'avis d'un député de Genève, M. de Morsier que nous avons consulté et qui nous écrit : « Une centralisation fédérale du système serait repoussée par le peuple. »

En raison des multiples différences que nous venons d'examiner, il faut se garder d'établir une complète analogie entre la France et la Suisse. Celle-ci ne nous offre pas une législation d'ensemble, mais des mesures spéciales, distinctes, prises par des corps politiques extrêmement restreints, ne comportant par suite presque aucun risque de vexation ou d'erreur, vu la facilité avec laquelle on peut adopter les dispositions particulières au caractère bien connu des gens qui y seront soumis.

Dans ce pays, fleurit un régime de décentralisation, d'autonomie communale et cantonale à peu près unique en Europe, d'où résulte une vive passion pour les affaires publiques. L'obligation s'y présente néanmoins avec une bénignité qui doit nous

donner à réfléchir ; elle n'a d'ailleurs guère abaissé la moyenne des abstentions au-dessous des moyennes relevées en France.

Dès lors, ne nous hâtons pas d'en tirer exemple ou argument pour un pays comme le nôtre, c'est-à-dire très centralisé, impatient de toute contrainte, de tempérament individualiste et quelque peu indiscipliné, soucieux de l'intérêt public dans la mesure seulement où il trouve là un prétexte à affirmer ses droits.

La Belgique.

L'expérience belge est beaucoup plus large et plus complète. Réclamé dès 1858 par les membres de la droite, étudié par une commission nommée en 1865 à l'effet de chercher les moyens de réprimer les fraudes électorales, inscrit à partir de 1887 dans le programme des progressistes, le vote obligatoire fut repris en 1892 par M. Bernaert qui, dans une lettre du 31 décembre à la section centrale de la Chambre, proposait de l'introduire dans la réforme constitutionnelle. La Chambre lui réserva un accueil plutôt froid, mais la section centrale du Sénat l'ayant au contraire adopté d'emblée, la question vint en discussion dès le 3 mai 1893.

Nous avons, dans notre exposé théorique des

conceptions relatives au droit de vote, rapporté les arguments de M. Beernaert et de ceux qui défendirent avec lui l'obligation, ainsi que les objections des adversaires que rencontra son projet : du côté de la droite M. Woeste, soucieux de maintenir la distinction entre les fonctions conférées et les fonctions acceptées, entre les fonctions politiques et les fonctions administratives, à gauche le groupe doctrinaire et ses orateurs MM. Graux et Van der Kindere, le premier défendant la théorie du vote droit, le second s'attachant surtout à démontrer que l'abstention, comme le vote, est une opinion.

Tous les adversaires, enfin, s'accordaient pour souligner les difficultés d'application, notamment celle de fixer des sanctions à la fois raisonnables et efficaces.

Malgré cette opposition, le vote obligatoire obtint le 1^{er} juin à la Chambre 94 voix contre 38 et 2 abstentions, et le 12 juillet au Sénat 58 voix contre 1 et 2 abstentions. Le principe en fut inscrit dans la Constitution.

La loi électorale organique du 28 juin 1894, modifiée en 1896, déterminait le mode d'application.

On se borna à des sanctions relativement bénignes : l'emprisonnement fut écarté ; l'amende, trop élevée, risquait de paraître vexatoire, trop faible, de rester inutile. On décida qu'une première abstention non justifiée serait punie d'une réprimande ou d'une

amende de 1 à 3 francs. La récidive, survenue dans les six années suivantes, entraînerait inévitablement une amende de 3 à 25 francs. Une nouvelle récidive, dans les dix ans qui suivent la première infraction, entraînerait la même amende et un affichage d'un mois à la porte de la mairie. Enfin une quatrième infraction, commise dans les quinze ans qui suivent la première, ferait encourir encore la même amende, la radiation pour dix ans des listes électorales, l'impossibilité de recevoir aucune fonction, promotion, distinction gouvernementale, provinciale ou municipale pendant toute la durée de cette déchéance. Ainsi, tandis que croissent les peines morales, la peine pécuniaire ne s'élève pas. La contrainte par corps en cas d'insolvabilité n'existe pas.

Quant à la procédure, la Constitution belge déférant au jury tous les délits politiques, les adversaires de la loi soutenaient que l'abstention devait faire l'objet d'une poursuite en cour d'assises et qu'alors, chaque année d'élection, on verrait le cours de la justice suspendu. Le législateur décida de renvoyer les délinquants devant le juge de paix chargé d'examiner la légitimité des excuses. Le ministère public, dans les huit jours qui suivent la proclamation des élus, dresse la liste des électeurs non excusés. Ceux-ci, convoqués par simple avertissement devant le juge de paix, s'entendent condamner sans appel, le

ministère public entendu. L'opposition aux jugements par défaut peut se faire sans frais par simple déclaration à la maison communale. Dans tous les autres cas, la sentence du juge de paix est définitive. Le procédé est, comme on le voit, simple et rapide.

Notons encore qu'il n'y a récidive que par suite d'abstentions répétées à des élections de même nature : ainsi l'abstention à une élection provinciale ou communale, de celui qui s'est abstenu à une élection législative, ne constitue pas l'état de récidive (1).

Enfin, outre que la Constitution établit un bureau de vote dans chaque commune, la loi du 11 juin 1896 a multiplié les facilités données aux électeurs, en leur offrant la gratuité du parcours sur les chemins de fer, lorsqu'ils ne résident plus le jour du vote dans la commune où ils sont inscrits.

Déjà la loi du 12 septembre 1895 relative aux élections communales avait accordé cette faveur aux électeurs communaux ; celle de 1896 l'a étendue aux électeurs pour les Chambres et celle du 22 avril 1898 aux électeurs provinciaux.

En revanche, la loi n'a pas autorisé le vote par

1. Comme il n'y a guère d'élections partielles en Belgique, par suite de dispositions assez spéciales des lois (admission des élus suppléants) les deuxième et troisième récidives deviennent presque irréalisables.

procuration ou par correspondance, estimant que le secret du vote et la liberté de l'électeur risqueraient d'en souffrir.

Tel est le système belge que nous n'apprécierons pas dans son ensemble puisque nous avons déjà examiné dans le détail chacune de ses parties. Quels résultats a-t-il donnés ? Quelles conclusions doit-on en tirer relativement à un pays comme le nôtre ?

On ne saurait songer à comparer les statistiques belges antérieures à 1893 avec celles des consultations postérieures. Déjà, sans doute, la Belgique accusait des coefficients électoraux supérieurs à ceux des autres pays ; mais elle vivait alors sous le régime censitaire. Les classes bourgeoises, qui jouissaient du droit de suffrage, étaient trop éclairées, trop conscientes de leur rôle, trop ancrées dans leurs convictions politiques, elles comprenaient trop bien l'intérêt et l'importance de leur privilège pour n'en pas user assez régulièrement.

C'est pourquoi aux élections générales de 1892 on comptait 114.236 votants sur 136.775 inscrits soit 16 0 0 seulement d'abstentions (1). Mais le nombre des électeurs se trouvant décuplé soudain, qu'aurait donné cette masse de citoyens brusquement appelés

1. En 1870 il y avait eu 79.083 votants sur 107.099 inscrits soit 26 0 0 d'abstentions.

aux urnes, sans le vote obligatoire ? Voilà ce que nous n'avons pas le moyen d'apprécier d'après les seules données des scrutins censitaires précédents.

Voici en revanche, les résultats des élections qui ont suivi :

Élections générales de 1894 :

Inscrits : 1.354.891, disposant de 2.085.605 voix.
(vote plural).

Votants : résultats incomplets, car trois collèges électoraux (dont Bruxelles) font défaut. *Abstentions* : 5,4 0/0.

Élections partielles de 1896 :

Nombre des *voix* inscrites : 775.379.

Votants : 717.107. *Abstentions* : 7,5 0/0.

Élections partielles de 1898 :

Nombre des *voix* inscrites : 939.207.

Votants : 889.112. *Abstentions* : 5,3 0/0.

Élections générales de 1900 :

Inscrits : 1.472.953, disposant de 2.269.414 voix.

Votants : 2.135.136. *Abstentions* : 6 0/0. — VOTES
VALABLES : 2.051.014.

A partir de 1900, les chiffres que nous allons fournir sont empruntés aux résultats proclamés par les bureaux électoraux, l'*Annuaire statistique de la Belgique* ayant cessé de dresser les tableaux si documentés qu'il publiait auparavant. Or, les bureaux électoraux n'indiquent pas le chiffre des votants mais

seulement des votes valables, défalcation faite par conséquent des bulletins nuls.

Élections partielles de 1902 :

Inscrits : 739.148, disposant de 1.144.433 voix.

Votes valables : 1.064.959. *Abstentions et votes nuls* : 7 0/0.

Élections partielles de 1904 :

Inscrits : 773.710, disposant de 1.194.693 voix.

Votes valables : 1.117.940. *Abstentions et votes nuls* : 6,5 0/0.

Élections partielles de 1906 :

Inscrits : 785.832, disposant de 1.230.312 voix.

Votes valables : 1.172.801. *Abstentions et votes nuls* : 4,7 0/0.

Pour les élections provinciales et communales, nous ne possédons pas de statistiques aussi précises. Peu importe, d'ailleurs, car celles que nous avons réussi à nous procurer ne font que confirmer les résultats des élections législatives. Peut-être cependant observe-t-on un peu moins de zèle pour les élections provinciales. Nous relevons en 1894 une proportion de 92,57 votants sur 100 inscrits ; en 1896 : 91,34 0/0. Les élections communales, au contraire, semblent passionner davantage : en 1895 les abstentions ne s'élèvent qu'à 4,52 0/0 ; en 1899 qu'à 4,26 0/0 ; en 1903 qu'à 4,90 0/0.

En somme, il faut l'avouer, c'est un succès pour

les partisans du vote obligatoire. Tandis que l'abstention moyenne est en France d'environ 25 0/0 ; en Allemagne d'environ 30 0/0, pour les élections au Reichstag ; en Espagne de 30 0/0 ; en Italie de 40 à 45 0/0 (on doit tenir compte, il est vrai, de l'abstention systématique des catholiques) ; aux États-Unis de 30 0/0 ; en Angleterre, enfin, où l'éducation politique semble la plus parfaite, de 18 0/0 ; elle ne s'élève pas en Belgique à plus de 8 0/0 et descend jusqu'à 4 0/0. Et, si l'on défalque les électeurs malades, incapables, inscrits par erreur dans plusieurs communes, légitimement empêchés, décédés enfin, car les listes électorales sont dressées dix mois et demi avant la date des élections législatives et quatorze mois avant les élections communales, on aboutit à un reliquat d'abstentionnistes réels absolument négligeable.

Aussi le chiffre des poursuites et des condamnations est-il tout à fait infime. On avait redouté l'encombrement des tribunaux. Or, en 1898, on n'a exercé que 5.551 poursuites ; elles ont abouti à 2.621 acquittements, 1.450 réprimandes et 1.480 condamnations à l'amende. — En 1900, ce chiffre s'abaisse encore : pour toute la Belgique on ne compte plus que 3.605 poursuites, aboutissant à 1.162 acquittements, 1.295 réprimandes et 1.148 condamnations à l'amende (de 1 à 3 francs presque toujours). — La

même année, on acquitte 440 électeurs provinciaux (1) et on en condamne 810 à la réprimande, 993 à l'amende; on poursuit 1.440 électeurs communaux (2) dont 610 sont acquittés, 372 réprimandés, 458 condamnés à l'amende. — Après les élections législatives partielles de 1902, on prononce : 695 acquittements, 704 réprimandes, 1.152 amendes. Après celles de 1904 : 504 acquittements, 849 réprimandes, 1.150 amendes. Prenons, enfin, un exemple plus restreint : celui de la ville de Bruxelles, en 1902, sur un corps électoral de 35.000 à 40.000 membres, il y a eu seulement 1.287 abstentions, soit environ 3 0/0 ; encore, de ce nombre, après enquête faite, il n'a fallu poursuivre que 112 délinquants, sur lesquels 13 ont été condamnés. Dans la même ville, aux élections communales d'octobre 1903 on n'a noté que 863 abstentions et dû engager que 54 poursuites.

Ajoutons qu'en pratique, tout se passe le plus simplement du monde. Il suffit d'envoyer à l'officier du ministère public près le tribunal de police du canton, la liste des abstentionnistes ; on raye de cette liste les noms de tous ceux qui ont spontanément envoyé soit à cet officier, soit au juge de paix, des explications ou justifications. On fait ensuite inter-

1. Renouvellement de la moitié des conseils provinciaux du pays.

2. Pour infractions aux élections communales de 1899.

roger tous les autres abstentionnistes par la police du quartier de leur domicile ; on apprécie leurs excuses ; on apprend en même temps quels sont les électeurs décédés, malades ou disparus. Après toutes ces éliminations successives, les poursuites sont intentées, et, actuellement, dans la ville de Bruxelles, c'est en une seule journée que tous les électeurs poursuivis sont jugés. Quant à des oppositions aux condamnations par défaut, il ne s'en produit que tout à fait exceptionnellement.

Ainsi, 2 ou 3 électeurs sur 1.000, tout au plus, encourent les sanctions de la loi, dont environ un tiers sont acquittés : tel est le bilan actuel du vote obligatoire.

Enfin, les bulletins blancs ou fantaisistes, dont on pouvait redouter l'abus, ne se rencontrent qu'en nombre de plus en plus restreint. La seule donnée statistique que nous possédions à cet égard est relative aux élections législatives de 1900 ; l'écart, entre le total des votants et celui des votes valables fut alors de 84.122 sur 2.269.414 voix inscrites, soit une proportion de 3,7 0/0 ce qui, joint au 6 0/0 d'abstentions donne une somme de 9,7, 0/0, représentant l'inconnu la part de mystère et d'incertitude subsistant après la consultation électorale. Mais le nombre encore relativement élevé de ces bulletins nuls a dû diminuer assez rapidement, puisque les statistiques pos-

térieures (malheureusement moins détaillées, car l'*Annuaire statistique* ne donne d'indications complètes que pour les élections générales) n'accusent une proportion de bulletins nuls et d'absents additionnés que de 7 0/0 ; 6,5 0/0, 4,7 0/0 en décroissance continue.

M. Beernaert, que nous avons consulté, a donc raison de dire que « le vote obligatoire n'est plus discuté par personne, dans aucun parti » et que « si faibles qu'elles soient les sanctions sont efficaces ». M. Vandervelde nous écrit de même « que la loi sur le vote obligatoire est exactement observée ; que les électeurs, en général, acceptent sans difficulté l'obligation ». Par contre, il est vrai, M. le sénateur Lambiotte, dont le parti se montra toujours hostile à cette réforme, reconnaît, sans doute, dans sa réponse à nos questions : « Que le vote obligatoire a produit l'effet désiré, bien que la sanction soit une amende minime. » Mais il joint à la constatation de cette incontestable succès cette réserve : « En ce qui me concerne personnellement, je n'hésite pas à dire qu'au point de vue politique le vote obligatoire a, chez nous, de mauvais résultats. Il n'est pas utile d'amener au scrutin, sous menace de l'amende, une masse inerte de citoyens qui n'apportent aucun intérêt à la gestion des affaires publiques ; ils émettent des votes inconscients qui empêchent de dis-

cerner la volonté vraie du Pays. C'est un poids mort dont on a eu grand tort de s'embarrasser. »

Bref, on obtient la quantité, sans être assuré de la qualité. Comme on le voit, le vieux libéralisme conserve ses préventions et ne s'incline pas devant l'éloquence arithmétique des résultats.

Nous ne sommes pas en mesure de départager ces opinions contraires et d'apprécier les résultats moraux de cette réforme ; mais nous devons nous incliner devant les résultats matériels qui prouvent que le vote obligatoire s'est acclimaté en Belgique sans difficulté, et que, ni la mesure en elle-même, ni les sanctions n'ont été jugées tyranniques par le pays.

Reste à savoir si en France, il entrerait aussi aisément dans les mœurs et obtiendrait le même succès.

Nous n'hésitons pas à en douter fort, parce que entre la Belgique et la France, il existe d'abord une différence de fait sur la façon de concevoir le droit de suffrage, ensuite, et surtout, une différence générale de tempérament entre les deux peuples.

Les Français, nous l'avons vu, ont conquis le suffrage comme un droit individuel ; ils n'ont pas cessé depuis de le comprendre ainsi. Le leur imposer aujourd'hui comme une obligation ne manquerait pas de les dérouter et de les choquer. Les Belges, au contraire l'ont reçu dès le premier jour comme une fonction obligatoire, comme un nouveau devoir à remplir. La

même loi constitutionnelle, en effet, celle de 1893, les dota tout ensemble du droit de vote et leur en imposa l'usage. Ils n'ont donc jamais connu le vote facultatif. Dès lors, aucun courant à remonter pour instituer le vote obligatoire ; aucune habitude antérieure à vaincre ; aucun sentiment de droit acquis à déraciner. Dans ces conditions extraordinairement favorables, en un pays où déjà la vie politique était intense et les partis politiques cohérents et organisés, l'introduction du vote obligatoire présentait beaucoup moins de difficultés que chez nous, par exemple, où, depuis un demi-siècle, on met le suffrage au nombre des libertés intangibles.

D'autre part, qui ne remarque, à première vue, en dépit de multiples affinités, une différence profonde entre le caractère belge et le nôtre ? Autant nous répugnons aux contraintes, autant nos voisins se plient aux exigences de la discipline et du bon ordre. Chez un peuple où le gouvernement monarchique laisse sans crainte d'aucun trouble circuler et se déployer dans la rue les manifestations les plus imposantes et les plus contradictoires, où les processions religieuses et celles des socialistes se rencontrent sur la voie publique, sans heurts ni horions, qu'est-ce que l'obligation de voter une ou deux fois l'an ? D'ailleurs, pour choisir un exemple analogue, la représentation proportionnelle, si compliquée, dont

certaines conséquences sembleraient chez nous si révoltantes pour la masse que ses plus zélés partisans osent à peine nous en proposer l'application, fonctionne en Belgique sans le moindre accroc. En France il faudrait peut-être un demi-siècle d'éducation et de propagande pour arriver à persuader aux gens, qu'un candidat ayant obtenu moins de suffrages qu'un autre ira siéger au Parlement et cet autre, non.

Comment, dès lors, conclure d'une expérience réussie là dans des circonstances exceptionnellement opportunes, a son succès probable ici, où elle devrait d'abord triompher de traditions et de conceptions séculaires, où elle supposerait, en outre, une véritable transformation du caractère national ?

Aussi, même après l'expérience belge — pourtant si décisive pour la Belgique — devons-nous conserver toute notre défiance critique.

On ne transporte pas toujours sans péril au delà d'une frontière les institutions florissantes et même populaires en deçà. Ces transplantations exigent une grande circonspection.

Nous avons indiqué les raisons pour lesquelles l'introduction du vote obligatoire, en France, nous semble tout particulièrement imprudente, elles suffisent à rendre suspectes les conclusions de tout raisonnement fondé sur l'analogie.

CHAPITRE V

LE VOTE FACULTATIF EN FRANCE

En regard de ces résultats, plaçons maintenant ceux qui ont été obtenus chez nous avec le système du vote facultatif.

Voici le tableau des élections législatives françaises depuis 1870 :

1871. *Assemblée nationale.* Pas de statistique.

			INSCRITS	VOTANTS	%
			—	—	—
Février	1876.	<i>Chambre :</i>	9.961.261	7.366.282	76,0
Octobre	1877.	»	9.948.070	8.012.714	80,5
Novembre	1881.	»	10.124.830	6.944.531	69,0
Octobre	1885.	»	10.181.095	7.896.062	78,0
Octobre	1889.	»	10.387.330	7.953.382	76,6
Août	1893.	»	10.443.378	7.425.354	71,1
Mai	1898.	»	10.779.485	8.191.705	75,8
Mai	1902.	»	11.109.851	8.795.031	79,15
Mai	1906.	»	11.340.527	9.050.858	79,80

Ainsi le nombre des abstentionnistes le plus considérable a été relevé en 1881 (3.180.299) ; le plus faible en 1877 (1.935.356). Si les dernières consultations de 1902 et 1906 nous donnent un chiffre d'abstentionnistes plus élevé que celui de 1877 (2.314.820 pour 1902 et 2.289.669 pour 1906), le pourcentage (79.15 et 79.80) devient sensiblement le même.

D'une façon générale, on peut noter un progrès continu dans l'affluence aux urnes durant les treize dernières années ; un réel flottement, au contraire, dans les dix-sept premières.

Les événements politiques fournissent, dans une certaine mesure, l'explication de ces oscillations : les élections de 1877, qui donnent le coefficient le plus élevé de votants, sont celles qui suivirent le 16 mai : l'effervescence politique était alors à son comble, puisque l'existence même de la République semblait en jeu ; celles de 1881, au contraire, marquent une accalmie après la victoire ; 1885 fut une bataille acharnée sur la politique laïque et coloniale de Jules Ferry ; de même 1889 à cause du boulangisme ; après cette date, la politique devient terne, et les débats parlementaires peu passionnants pour l'ensemble du pays : les compétitions ministérielles succèdent aux grands conflits des partis et des doctrines, d'où le détachement et l'indifférence de 1893 ; mais les événements de l'affaire Dreyfus raniment l'ardeur poli-

tique, et, de nouveau, la lutte des partis succède aux combinaisons parlementaires : d'où la croissance régulière du nombre des votants depuis cette époque.

Une première observation s'impose donc : c'est que le pays électoral ne se dérobe à son devoir qu'autant que ses mandataires remplissent mal le leur, en faisant prédominer les querelles de coteries sur les questions de politique et d'intérêts généraux. Offrez-lui de graves et grands problèmes à résoudre, bien ou mal il s'y essaie, et peut-être le suffrage facultatif offre-t-il ainsi cet avantage de nous fournir un thermomètre permettant d'apprécier le degré d'activité utile que les législateurs ont déployée. Quoi qu'il en soit, le zèle électoral ne semble pas aussi capricieux qu'on pourrait l'imaginer d'abord ; il dépend beaucoup du zèle des élus. Que ceux-ci remplissent leur tâche avec une conscience claire de leur rôle et voilà, sans recours à la contrainte, un moyen d'accroître la clientèle des urnes.

N'en saurait-il exister d'autres ?

Dans des conditions favorables, le nombre des abstentionnistes est tombé à 2 millions, mais il faut réduire encore ce chiffre, car, parmi les inscrits, figurent un grand nombre de soldats présents sous les drapeaux, peut-être 400.000, sur les 575.000 hommes qui composent notre armée active ; en ou-

tre un certain nombre d'électeurs sont inscrits sur deux ou trois listes à la fois : c'est ainsi que dans les communes rurales, notamment, on maintient pendant de longues années sur les listes des habitants disparus et installés ailleurs. En fait, on ne doit donc pas compter plus de 1 million 1/2 de non-votants, ce qui fait descendre la moyenne d'abstentionnistes réels à 13 0/0.

Or voici plusieurs moyens de les inciter au vote : d'abord la distribution des cartes à domicile par les soins des municipalités, mesure que réclamait d'ailleurs M. Gauthier (de Clagny) dans sa proposition de loi sur le vote obligatoire, et qui se justifie tout aussi bien avec le vote facultatif. Il est prodigieux de voir l'effort et la perte de temps nécessaires, à Paris, par exemple, pour retirer sa carte d'électeur à la mairie : il suffit d'une négligence ou d'un peu de découragement pour qu'un citoyen se trouve dans l'impossibilité de remplir son devoir.

Il importe ensuite de fixer la date des élections de façon qu'elle ne coïncide pas avec le moment des vacances ou des travaux des champs ; les élections de 1893 où nous avons constaté une si forte proportion d'abstentionnistes, eurent lieu au mois d'août, époque éminemment défavorable ; de même les élections cantonales sont tout à fait mal placées au mois de juillet.

Ajoutons que les consultations électorales ne doivent pas être trop nombreuses, sinon l'ardeur civique s'use et s'émousse.

Que l'on s'efforce encore d'assurer la liberté et le secret du vote ; quelques personnes, insuffisamment indépendantes, en butte à de multiples pressions, préfèrent renoncer à leur droit, quand elles peuvent soupçonner qu'on connaîtra leur opinion. Il faut les garantir contre toute appréhension de cet ordre.

D'autre part, si nous ne pouvons pas, pour l'instant, comme en Belgique, offrir le parcours gratuit aux électeurs momentanément éloignés de leur domicile, l'État n'exploitant pas lui-même les chemins de fer, est-il donc impossible d'organiser sinon le vote par procuration, d'un fonctionnement un peu délicat, du moins le vote par correspondance ? Ceux qui reculent devant la dépense d'un voyage se trouveraient ainsi mis à même d'exercer un droit auquel ils renoncent peut-être à contre-cœur.

Enfin des modifications plus considérables de notre législation électorale permettraient aussi d'atteindre le but auquel nous tendons. Il est vrai qu'elles ne vont pas sans controverses ; aussi nous bornons-nous à les signaler : Ainsi, l'on pourrait élever le *quorum* nécessaire pour être proclamé au premier tour de scrutin, le porter, par exemple, du quart au tiers des inscrits, ce qui, en cas de candidature unique secoue-

rait un peu l'indifférence des électeurs. Ne parlons pas du vote plural, incompatible avec nos mœurs démocratiques et seulement efficace pour une catégorie privilégiée d'électeurs. Laissons également de côté le scrutin de liste ; si les résultats de 1885 (78 0/0) furent excellents au point de vue qui nous occupe, nous doutons que cette réforme y ait été pour rien, car nous ne saisissons pas le rapport qui pourrait unir ces deux faits.

Mais qui contesterait l'heureux effet de la représentation proportionnelle sur le nombre des votants ? Même en Belgique, où existait déjà auparavant le vote obligatoire, cette réforme a encore accru leur proportion. Ne doit-il pas en être fatalement ainsi ? N'est-il pas naturel que les abstentions se produisent surtout là où un parti, malgré tous ses efforts, court à un écrasement inévitable ? Nous avons noté, pour 1898, les départements où l'on vota le plus : Ce sont les Deux-Sèvres (84,2 0/0), le territoire de Belfort (84,7 0/0), l'Aube (83,9 0/0), l'Indre (82,3 0/0), etc... ; or, dans ces mêmes départements, l'élu obtient à peine la majorité absolue 53,6 0/0 ; 52,7 0/0 ; 54,9 0/0 ; 51,6 0/0 du nombre des votants. Par contre on vota peu dans les Pyrénées-Orientales (57 0/0), dans la Haut-Loire (67 0/0), dans la Manche (68,4 0/0) etc... où les élus obtiennent d'énormes coefficients électoraux (73,1 0/0 ; 72,5 0/0 ; 77,3 0/0). Offrez à ces minorités, vaincues

d'avance, l'espoir de posséder un ou plusieurs représentants, si elles réunissent un certain nombre de voix, et, du même coup, vous éveillerez leur zèle civique, sans diminuer celui des régions où la lutte était déjà vive. On imaginerait difficilement un meilleur remède contre l'abstentionisme.

Il ne nous échappe pas que la France aura beaucoup de peine à s'y faire, beaucoup moins pourtant croyons-nous, qu'à celui du vote obligatoire.

Eh bien ! si la nature des questions posées au suffrage universel a pu faire varier de 69 à 80 0/0 le chiffre des votants, ne nous accordera-t-on pas que l'ensemble des moyens indiqués aurait aussi quelques chances de déterminer une diminution de 5 à 100,0 du nombre des abstentions, c'est-à-dire de nous amener presque au même point que la Belgique en 1900 (90 0/0) de votes véritablement émis ?

Voilà certes un résultat appréciable, qui serait obtenu sans aucune de ces contraintes auxquelles notre tempérament répugne.

Au lieu de risquer, en un pays, où le sentiment du vote-droit se trouve en fait si fortement établi, l'aventure du vote obligatoire, dont nous avons signalé les périls, ne vaudrait-il pas mieux aider simplement au fonctionnement de plus en plus complet du vote facultatif ?

C'est la conclusion à laquelle nous conduit tout

naturellement cette étude de statistiques comparées.

En somme, dans les pays de suffrage universel, ceux de vote obligatoire sont minorité. A part celle de la Belgique, on ne peut enregistrer aucune expérience décisive par ses résultats. Mais le sentiment belge à l'égard du droit de vote ne peut se comparer au nôtre. Enfin, par des moyens incontestablement plus adaptés à notre caractère, à nos conceptions invétérées, nous avons tout lieu d'espérer atteindre des résultats supérieurs à ceux de la Suisse, presque équivalents à ceux de la Belgique.

Alors qu'il n'est même pas démontré que la quantité toujours croissante des suffrages soit le dernier mot de la sagesse et du progrès politiques, sied-il d'aller plus loin et d'établir l'obligation, quand on ne l'ose pas dans des cas où elle apparaît d'une utilité beaucoup plus indiscutable et plus urgente?

CONCLUSION

Nous avons, en nous fondant sur l'évolution historique, montré la conscience de notre pays acquise à la conception du vote-droit.

L'histoire parlementaire nous offre une nouvelle preuve de la médiocre faveur qu'elle accorde au vote obligatoire. Nombreuses ont été, en effet, les propositions de loi sur ce sujet depuis 1871. En voici l'énumération très sèche, car nous avons eu l'occasion d'indiquer au cours de notre étude l'esprit de chacune d'elles.

28 juin 1871 : proposition Tallon et Fournier ;
9 mars 1872 : proposition de Castellane ; 24 avril 1872 :
proposition Vallon ; 13 juillet 1880 : proposition
Bardoux ; 2 mai 1882 : proposition Laroche-Joubert ;

24 mars 1883 : proposition Pieyre ; 7 février 1889 ; proposition Letellier ; 2 mai 1893 : proposition Letellier (réédition de la précédente) ; 15 janvier 1894 : proposition Gauthier (de Clagny), Argeliès, Brincart et Marcel Habert ; 9 avril 1895 : proposition Guillemet ; 2 avril 1900 : proposition Georges Berry ; 18 juin 1903 : proposition du Périer de Larsan ; 7 juillet 1905 : proposition Oury.

Ainsi, chaque législature, sauf celle très courte de 1876-1877, a été saisie au moins une fois de cette question.

Or, de ces douze propositions, aucune n'a été l'objet d'un rapport sérieusement étudié. Quelques rapports sommaires ont conclu à la prise en considération et au renvoi devant une commission compétente : tels celui de M. Gellibert des Séguins sur la proposition Gauthier (de Clagny), celui de M. de Wignacourt sur la proposition Guillemet. Jamais la question n'a été abordée au fond. Cela semble indiquer au moins que jamais le Parlement n'a senti le pays bien passionné pour une telle réforme. De fait, si l'on a le souvenir de campagnes entreprises soit pour le scrutin de liste, soit pour la représentation proportionnelle, si en ce moment même on constate une recrudescence d'intérêt à l'égard de ces questions, à aucune époque le vote obligatoire n'a inspiré la moindre propagande, suscité le moindre mouve-

ment d'opinion. Les apologistes ont toujours prêché dans le désert.

Un groupe très important de la réforme électorale vient précisément de se constituer à la Chambre des députés. Des élus de tous les partis et des partisans de presque tous les systèmes de représentation nationale s'y trouvent inscrits : proportionnelle et proportionnée, scrutin de liste et scrutin uninominal, diminution du nombre des représentants et péréquation des circonscriptions y comptent des défenseurs. Seul, le vote obligatoire ne figure pas au programme d'études. Pourquoi ?

C'est, nous a déclaré M. Klotz, que nous avons interrogé, qu'une telle mesure, justifiable en théorie, présenterait en pratique un danger égal à son inefficacité, les sanctions ne pouvant être qu'exagérées ou illusoires; c'est parce que le nombre des abstentionnistes, défalcation faite des soldats, malades, morts et empêchés, dépasse à peine 10 0/0; c'est enfin, a conclu notre interlocuteur parce que le premier geste des électeurs contraints de voter, serait probablement de voter contre le gouvernement qui aurait établi une obligation aussi vexatoire.

Bref on est prêt à parler de tout au nouveau groupe, sauf du vote obligatoire.

Cet état d'esprit étant bien constaté, bien expliqué, plus fort que toutes les théories, la crainte des brus-

ques évolutions, susceptibles de renverser l'équilibre politique, suffit-elle à justifier une entreprise contre le sentiment public avec tout l'ensemble des mesures ou vexatoires ou fatalement vaines qu'elle comporte en un pays de tendances très individualistes ?

Des chances de réalisation de cette hypothèse on peut à la rigueur juger par ce fait que l'intervention en France d'un million d'électeurs nouveaux (en 1885, par exemple), n'a pas très sensiblement modifié l'équilibre des partis. La législature de 1881-1885 avait cependant marqué une orientation nouvelle très nette de la politique générale.

A moins d'événements tout à fait imprévus, il y a donc lieu de considérer le péril signalé comme un peu chimérique.

Dès lors le problème se trouve posé avec une parfaite netteté : d'une part un intérêt général assez problématique en somme, puisque jamais encore on n'a eu l'occasion de noter aucun symptôme du mal qu'on redoute ; de l'autre un système préventif de froissements et de tracasseries contre les individus, un régime de contrainte, contre lequel notre tempérament proteste en principe, auquel il préférerait d'autres traitements qui ont aussi leur vertu.

Nous nous refusons, quant à nous, à payer d'un tel prix un aussi mince avantage et nous nous pro-

nonçons pour le vote-droit tel qu'on le conçoit actuellement, c'est-à-dire avec le maintien de la notion de liberté qui y demeure historiquement attachée.

Vu : le Président de la thèse

LARNAUDE

Vu : le Doyen,

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	7
CHAPITRE PREMIER. — <i>La nature du droit de vote</i> . . .	14
§ 1. — Le vote-droit	15
§ 2. — Le vote-fonction.	26
§ 3. — Le vote-devoir.	35
§ 4. — Les théories devant la réalité.	44
CHAPITRE II. — <i>L'intérêt du vote obligatoire</i>	54
CHAPITRE III. — <i>Sanctions et vexations</i>	74
CHAPITRE IV. — <i>Les résultats du vote obligatoire</i> . .	105
§ 1. — En Suisse	107
§ 2. — En Belgique.	116
CHAPITRE V. — <i>Le vote facultatif en France</i>	130
Conclusion	138

